

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 165° - Numero 25



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

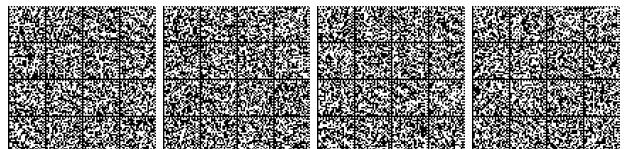
Roma - Mercoledì, 19 giugno 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 105. Sentenza 7 maggio - 13 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Industria - Sequestro di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva - Adozione, da parte dell'autorità governativa, delle misure per il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi - Obbligo, per il giudice, di disporre la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario - Fissazione di un termine non superiore a 36 mesi, non rinnovabile, per l'efficacia delle misure indicate - Omessa previsione - Violazione dei principi a tutela della vita e della salute, lesione della tutela dell'ambiente, nonché dei limiti all'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale *in parte qua.*

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo. Pag. 1
- Costituzione, artt. 2, 9, 32 e 41.

N. 106. Ordinanza 21 maggio - 13 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona - Regime di procedibilità - Generale punibilità a querela, anziché d'ufficio - Denunciata violazione della libertà personale, nonché dei principi di ragionevolezza, buon andamento e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 605, sesto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; legge 27 settembre 2021, n. 134, art. 1, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 13, 97 e 112. Pag. 26

N. 107. Sentenza 20 marzo - 18 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

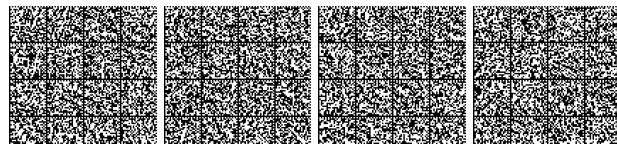
Enti locali - Incompatibilità all'assunzione di cariche - Impossibilità, agli affini entro il terzo grado del sindaco, o del presidente della giunta provinciale, a far parte della relativa giunta, e a essere nominati rappresentanti del comune o della provincia - Cessazione dell'incompatibilità laddove l'affinità derivi da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili - Esclusione - Irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per l'ex coniuge divorziato, violazione del principio di egualianza e del diritto inviolabile all'elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua.*

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 64, comma 4. Pag. 30
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

N. 108. Ordinanza 16 aprile - 18 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Attivazione delle procedure per la quiescenza anticipata del personale società Servizi ausiliari Sicilia, con effetti economici conseguenti - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2023, alla spesa complessiva massima - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, dei principi dettati nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato presso il Museo regionale del legno bagnato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio, ai fini dell'assunzione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Programmazione di alcuni interventi, a seguito della delibera del CIPESS di attribuzione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 - Previsione della copertura finanziaria su risorse nazionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, artt. 26, commi da 78 a 80, 48, 55 e 116.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) e *l*), e terzo; statuto speciale della Regione Siciliana, artt. 14 e 17

Pag. 36

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

**N. 108. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 13 maggio 2024
Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.**

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 41

**N. 109. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024
Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.**

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.



In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 57

N. 110. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 74

N. 111. Ordinanza del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 90



N. 112. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 107

N. 113. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

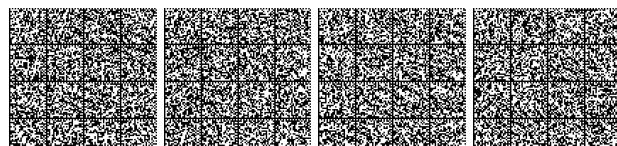
- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 123

N. 114. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.



In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 140

N. 115. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 156

N. 116. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 14 maggio 2024

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

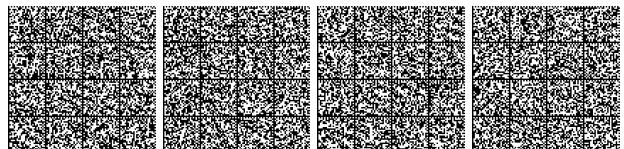
- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

Pag. 173





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 105

Sentenza 7 maggio - 13 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Industria - Sequestro di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva - Adozione, da parte dell'autorità governativa, delle misure per il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi - Obbligo, per il giudice, di disporre la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario - Fissazione di un termine non superiore a 36 mesi, non rinnovabile, per l'efficacia delle misure indicate - Omessa previsione - Violazione dei principi a tutela della vita e della salute, lesione della tutela dell'ambiente, nonché dei limiti all'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo.
- Costituzione, artt. 2, 9, 32 e 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Judici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

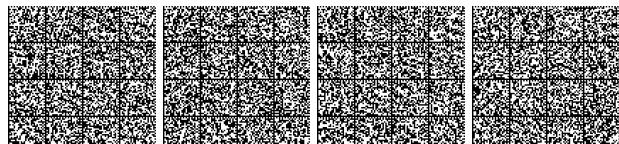
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 104 bis, comma 1-bis.1 delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa con ordinanza del 12 dicembre 2023, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di ISAB srl, di Versalis spa e di Sonatrach raffineria italiana srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2024 il Giudice relatore Francesco Vigano;

udit gli avvocati Giovanni Grasso per ISAB srl, Giovanni Paolo Accinni e Stefano Grassi per Versalis spa, Teodora Marocco e Alessandro Gentiloni Silveri per Sonatrach raffineria italiana srl e gli avvocati dello Stato Salvatore Faraci e Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2023, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 9, 32 e 41, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

1.1.- Dall'ordinanza di rimessione e dagli atti e documenti prodotti dalle parti nel giudizio innanzi a questa Corte risulta:

- che sul territorio dei Comuni di Siracusa, Augusta, Priolo Gargallo e Melilli insiste un complesso di stabilimenti industriali (costituenti il cosiddetto polo petrolchimico siracusano) principalmente dediti alla raffinazione del petrolio, alla trasformazione dei suoi derivati e alla produzione di energia;

- che i cosiddetti grandi utenti industriali del polo, tra cui le società ISAB srl, Sonatrach raffineria italiana srl e Versalis spa convogliano i propri reflui industriali - sia direttamente, sia indirettamente, mediante un impianto sito in Melilli e gestito dalla società Priolo Servizi scpa - in un depuratore biologico consorziale sito in Priolo Gargallo e gestito da Industria acqua siracusana (IAS) spa, nel quale confluiscono anche reflui civili;

- che il 13 maggio 2022 il giudice rimettente ha disposto, ai sensi dell'art. 321 del codice di procedura penale, il sequestro preventivo dell'impianto di depurazione gestito da IAS spa e del 100 per cento delle quote di tale società, nell'ambito di un procedimento penale iscritto a carico, tra gli altri, di figure apicali di IAS spa, ISAB srl, Sonatrach raffineria italiana srl e Versalis spa (nonché delle stesse società, ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300») e relativo a plurime ipotesi di reato, tra cui il delitto di disastro ambientale aggravato previsto dall'art. 452-quater del codice penale;

- che con il provvedimento di sequestro il GIP ha nominato un amministratore giudiziario, incaricato di limitare il funzionamento dell'impianto di depurazione ai reflui civili, escludendo il conferimento di reflui industriali;

- che l'11 luglio 2022 il Dipartimento dell'ambiente - Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana (ARTA) ha rilasciato all'impianto di depurazione consorziale sequestrato un'autorizzazione integrata ambientale (di seguito: *AIA*) contenente una serie di prescrizioni rivolte al gestore, tra cui la realizzazione di una sezione di pretrattamento chimico-fisico in testa all'impianto biologico, che consentisse il rispetto, allo scarico finale, dei valori limite indicati nelle best available techniques (di seguito: *BAT*) di settore e nella Tabella prevista dall'AIA medesima; la copertura delle sezioni impiantistiche responsabili di emissioni odorigene diffuse e il convogliamento e trattamento delle arie esauste ivi aspirate, in modo da raggiungere all'uscita dei nuovi punti di emissione i valori limite di emissione (VLE) indicati nell'AIA stessa; la realizzazione di una nuova sezione di trattamento dei fanghi prodotti dall'impianto;

- che il 29 agosto 2022 il giudice *a quo* ha disposto l'adozione di un «cronoprogramma» per l'interruzione in sicurezza dei conferimenti di reflui industriali nell'impianto di depurazione;

- che il 26 ottobre 2022 l'amministratore giudiziario di IAS spa ha indirizzato all'ARTA un'istanza di sospensione dei termini di attuazione delle prescrizioni contenute nell'AIA; tale istanza - inizialmente rigettata - è stata accolta con provvedimento suspensivo del 9 dicembre 2022, successivamente prorogato fino al 27 marzo 2023;

- che frattanto, il 16 novembre 2022, il rimettente ha disposto un incidente probatorio, tuttora in corso, onde accertare, tra l'altro, le capacità di depurazione dell'impianto gestito da IAS spa e la conformità delle modalità di trattamento dei reflui alla normativa vigente e alle BAT applicabili; la quantità di sostanze inquinanti immesse dal depuratore nelle matrici aria e acqua; la sussistenza di una compromissione o deterioramento significativo e misurabile di tali matrici, o di un'offesa alla pubblica incolumità; le condotte che avrebbero potuto o dovuto essere adottate, nel periodo oggetto dell'accertamento penale, per limitare l'emissione di sostanze inquinanti; le condotte attuabili per «ridurre al minimo sostenibile, anche proseguendo le attività produttive, l'impatto inquinante derivante dai reflui immessi nel depuratore»;

- che, successivamente, è stato emanato il decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187 (Misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 1° febbraio 2023, n. 10, il quale, «[i]n considerazione del carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica», ha prescritto alle «imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi» di garantire «la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale» (art. 1, comma 1);



- che il 5 gennaio 2023 è stato emanato il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, il cui art. 6 ha introdotto nell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. il comma 1-bis.1 in questa sede censurato, il quale prevede che «[q]uando il sequestro [preventivo] ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario [...]. Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni di cui al primo [...] e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolinità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica»;

- che il successivo d.P.C.m. 3 febbraio 2023, nel dichiarare di interesse strategico nazionale gli stabilimenti della società ISAB srl (art. 1), ha riconosciuto l'impianto di depurazione consortile gestito da IAS spa sito in Priolo Gargallo (nonché l'impianto gestito da Priolo Servizi scpa sito in Melilli) quale infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva, disponendo l'applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito (art. 2), e demandando a un decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di definire «le misure attraverso le quali è realizzato [...] il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» e di disporre, d'intesa con la Regione Siciliana, «le misure di coordinamento a livello regionale in relazione agli interventi eventualmente necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione» (art. 3);

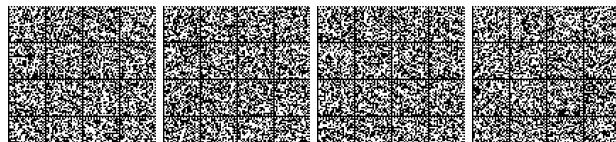
- che su questa base è stato infine adottato il decreto interministeriale 12 settembre 2023, con cui sono state definite le «misure attraverso le quali è realizzato, in relazione al complesso degli stabilimenti di proprietà della società ISAB S.r.l. [...], il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» (art. 1, comma 1) e le «misure di coordinamento in relazione agli interventi necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione consortile gestiti dalla [...] I.A.S. S.p.A. [...] sito in Priolo Gargallo e dalla Società Priolo Servizi S.C.p.A. sito in Melilli» (art. 1, comma 2);

- che ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.interm. 12 settembre 2023 «[i] gestori degli stabilimenti ISAB S.r.l. per lo scarico S2 dell'impianto IGCC e della Società Priolo Servizi S.C.p.A. [...] per gli scarichi P2 e P2bis, che convogliano le acque per recapitarle al Depuratore Consortile gestito da [...] I.A.S. S.p.A. [...], mediante specifiche azioni gestionali, nelle more della conclusione degli interventi di adeguamento, assicurano il rispetto dei Valori Limite di Emissione (VLE) per i metalli riportati in Tabella 3, colonna "Scarico in rete fognaria" dell'allegato 5 alla Parte Terza del D. Lgs. 152/2006, nonché per i parametri di cui alla Tabella 5 del medesimo allegato, così come riportato nella tabella sotto riportata. La conformità dei VLE è verificata come media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero»;

- che l'art. 2, comma 2, del predetto decreto interministeriale prescrive, «[f]ermo restando il rispetto dei valori limite di emissione in concentrazione riportati in tabella, per gli scarichi P2 e P2bis di Priolo Servizi per i parametri Idrocarburi Totali, Fenoli e Solventi Organici Aromatici», il rispetto di valori limite massimi annuali, da definirsi nei provvedimenti di riesame delle AIA degli stabilimenti ISAB srl;

- che ai sensi del successivo art. 2, comma 3, «[g]li interventi impiantistici necessari per l'adeguamento degli impianti TAS [trattamento di acque di scarico] nonché per la realizzazione degli impianti finalizzati al riutilizzo delle acque reflue devono essere completati da ISAB S.r.l. e Priolo Servizi S.C.p.A. entro 36 mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento»;

- che ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto interministeriale l'ISPRA, con il supporto dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) della Regione Siciliana, in contraddittorio con le imprese interessate, assicura il costante monitoraggio delle misure e delle attività previste nei provvedimenti di cui all'art. 2;



- che il decreto interministeriale in parola stabilisce infine che gli impianti di depurazione continuino l'esercizio «nel rispetto delle autorizzazioni ambientali regionali» (art. 4, comma 1) e individua nel Presidente della Regione Siciliana il soggetto «preposto al coordinamento delle attività finalizzate al finanziamento, alla progettazione ed alla realizzazione delle opere necessarie ad ottemperare alle prescrizioni dell'AIA» rilasciata a IAS spa l'11 luglio 2022 «e a quelle eventualmente imposte in sede di riesame della stessa, in relazione all'evolversi della situazione e alle concorrenti azioni medio tempore svolte dai grandi utenti industriali sui propri impianti» (art. 4, comma 2);

- che il 10 novembre 2023 l'amministratore giudiziario di IAS spa ha chiesto al rimettente di indicare, tra l'altro, se, alla luce dell'entrata in vigore del d.interm. 12 settembre 2023, debbano seguirsi le modalità di controllo e monitoraggio e rispettarsi i valori limite di emissione indicati in tale atto, oppure quelli prescritti dalla Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (istanza da cui origina l'incidente di costituzionalità);

- che la Procura della Repubblica, nel proprio parere del 27 novembre 2023, ritenendo che il giudice, dopo l'entrata in vigore del predetto decreto interministeriale, sia obbligato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva, ha espresso dubbi sulla legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 76, 77, 101, secondo comma, 9 e 41, secondo comma, Cost. - dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., su cui il decreto interministeriale si fonda.

1.2.- Il giudice *a quo*, ricostruito il quadro fattuale e normativo di riferimento e richiamate diffusamente le sentenze n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018 di questa Corte, afferma anzitutto la propria legittimazione a promuovere l'incidente di costituzionalità, poiché, in pendenza del procedimento penale nel cui ambito sono stati disposti il sequestro preventivo del depuratore gestito da IAS. spa e l'incidente probatorio in corso, «l'istanza rivolta al giudice dall'Amministratore Giudiziario e la richiesta sollevata dalla Procura di promuovere un incidente di costituzionalità costituisce[ono] un giudizio all'interno del quale può sollevarsi una questione di legittimità costituzionale». Il procedimento si svolgerebbe infatti sotto la direzione del GIP, che ha emesso il provvedimento cautelare ed è deputato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva degli impianti riconosciuti di interesse strategico nazionale.

1.3.- In merito alla rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente osserva che il sequestro disposto il 13 maggio 2022 sull'impianto di depurazione gestito da I.A.S. spa aveva natura impeditiva, essendo «volto ad evitare la prosecuzione delle attività illecite e l'immissione nell'ambiente delle sostanze inquinanti non adeguatamente depurate» e che, coerentemente, sarebbe stato definito un cronoprogramma di interruzione del conferimento di reflui industriali nel depuratore.

Successivamente al sequestro, tuttavia, l'entrata in vigore del «blocco di norme» costituito *a) dal d.l. n. 187 del 2022, come convertito, b) dal d.l. n. 2 del 2023, come convertito, c) dal d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e d) dal d.interm. 12 settembre 2023 avrebbe «fortemente inciso» sui poteri cautelari del GIP, condizionandoli e limitandoli. E invero, «[s]e [...] l'Amministratore Giudiziario, coerentemente all'esecuzione di un sequestro c.d. impeditivo, continuasse a chiedere ai c.d. Grandi Utenti l'osservanza del cronoprogramma volto all'interruzione dei reflui industriali, si porrebbe in contrasto con la disposizione che impone la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza di un bilanciamento adottato all'interno della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», bilanciamento appunto realizzato dal d.interm. 12 settembre 2023.*

In questo mutato quadro, sarebbe «evidente» la rilevanza delle questioni sollevate, «dovendo il giudice stabilire se autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva, quantomeno in relazione ai reflui immessi da [ISAB srl]».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente non condivide il dubbio della Procura della Repubblica relativo a una ipotetica lesione degli artt. 76 e 77 Cost., osservando che «[l]a fattispecie normativa [...] sembra ripetere lo schema della c.d. combinazione tra atto normativo e atto amministrativo, in relazione al quale la Consulta ha già chiarito la formale compatibilità con la Costituzione» (è citata la sentenza n. 85 del 2013).

Sarebbero, invece, violati gli artt. 2, 32, 9 e 41, secondo comma, Cost.

Il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, consentendo la prosecuzione dell'attività produttiva pur a fronte dell'inidoneità del depuratore condotto da IAS spa a trattare i reflui industriali, avrebbe «sancito la prevalenza della continuità dell'attività produttiva, in un settore nevralgico come quello degli idrocarburi, rispetto ai beni giuridici dell'ambiente e della salute, sia dei lavoratori sia della popolazione vicina alle aree su cui insiste l'inquinamento», senza realizzare alcun effettivo bilanciamento tra i contrapposti interessi di rilievo costituzionale.

Il caso di specie differirebbe, d'altra parte, da quello oggetto della sentenza n. 85 del 2013 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231, sollevate dal GIP del Tribunale ordinario di Taranto in relazione alla dichiarazione di interesse strategico nazionale dell'impianto siderurgico Ilva di Taranto.



Le norme allora censurate - nota il giudice *a quo* - consentivano la prosecuzione dell'attività produttiva, nonostante il sequestro dell'impianto, per soli trentasei mesi e nel rispetto delle prescrizioni impartite in sede di riesame dell'AIA, queste ultime «adottate nell'ambito di un procedimento con caratteristiche di pubblicità e partecipazione finalizzato proprio a individuare un punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e dalla gestione dei rischi».

Diversamente, nel caso ora in esame, l'AIA rilasciata a IAS spa, «prevedendo una serie di prescrizioni del tutto insigibili da parte del gestore dell'impianto di depurazione, è già stata sospesa», sicché non vi sarebbero «concrete misure gestionali adattabili al fine di mitigare il rischio per la salute e per l'ambiente derivante dall'immissione di reflui industriali in un depuratore privo di un sistema di pretrattamento e di un sistema di convogliamento delle emissioni diffuse».

In questa situazione, il legislatore si sarebbe «limitato ad alzare i limiti dei Valori Limite di Emissione» derogando «del tutto discrezionalmente» a quelli previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

A questo proposito, il rimettente lamenta che il d.interm. 12 settembre 2023 introduca «significative deroghe rispetto alla Tabella 3, colonna Scarico in rete fognaria, dell'allegato 5 alla parte terza del D.Lgs. n. 152/2006», rispetto ai parametri fenoli, idrocarburi totali e solventi organici aromatici, comparando analiticamente i valori determinati dal decreto interministeriale e quelli indicati nella citata Tabella 3 del d.lgs. n. 152 del 2006; ed evidenzia altresì che, secondo il decreto interministeriale, la verifica di conformità dei valori limite di emissione è operata con il criterio della media mensile.

Il monitoraggio dell'amministratore giudiziario - osserva ancora il giudice *a quo* - avrebbe peraltro evidenziato plurimi «sfornamenti significativi» dai valori limite di emissione consentiti dal d.interm. 12 settembre 2023, come emergerebbe dai dati riportati in stralcio nell'ordinanza di rimessione.

Costituirebbe poi una mera «misura formale» l'attribuzione all'ISPRA, ai sensi dell'art. 3 del d.interm. 12 settembre 2023, del «costante monitoraggio delle misure e delle attività» previste dalla «tabella derogatoria» ivi riportata. E invero, lo stesso ente, nella relazione tecnica sullo schema di decreto interministeriale, presentata il 4 agosto 2023 al Ministero delle imprese e del made in Italy, avrebbe evidenziato che il monitoraggio con il criterio della media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero costituisce «solo una misura minima di contenimento per i rischi ambientali soprattutto per quanto riguarda la contaminazione di metalli, idrocarburi e solventi» e che esso «richiederebbe l'installazione di autocampionatori», con precise caratteristiche in difetto delle quali la verifica di conformità sarebbe «operativamente inapplicabile». Si tratterebbe dunque di un «parere negativo» sulle modalità di monitoraggio dei valori limite di emissione poi adottate nel d.interm. 12 settembre 2023.

In definitiva, l'art. 104-bis, comma 1.bis.1, norme att. cod. proc. pen. non avrebbe operato «un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione», non rinviando a «prescrizioni puntuali da rispettare in modo da valorizzare i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale», né introducendo alcun «efficace sistema di controlli».

La disposizione censurata, imponendo al giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva «al solo ricorrere di misure di bilanciamento adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico», in difetto di «una effettiva combinazione tra una norma di legge ed un atto amministrativo in grado di determinare le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività per un tempo definito», si porrebbe dunque in contrasto con: *a) gli artt. 2 e 32 Cost.*, che tutelano la vita e la salute umana; *b) l'art. 9 Cost.*, che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; *c) l'art. 41, secondo comma, Cost.* che garantisce l'iniziativa economica, ma impone che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana, atteso che «[i] beni giuridici tutelati dalle richiamate disposizioni costituzionali appaiono compromessi irrimediabilmente da una decisione del legislatore che non ha osservato i parametri di proporzione, ragionevolezza ed equilibrio che devono informare la materia del c.d. bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti in conflitto».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- L'interveniente si sofferma anzitutto sull'importanza strategica della continuazione delle attività produttive del polo petrolchimico siracusano, osservando come a tale polo afferiscano più di mille aziende operanti nell'indotto, con circa settemila lavoratori direttamente o indirettamente coinvolti e una «capacità di raffinazione di 27.500.000 tonnellate annue di greggio che si sono tradotte, a livello nazionale, in un apporto del 31,70% del totale».

In queste condizioni, l'interruzione dell'attività produttiva degli stabilimenti - determinata dalla necessità di ottemperare al divieto, disposto dal GIP, di convogliare reflui industriali nel depuratore di Priolo Gargallo oggetto di sequestro preventivo - sarebbe suscettibile di «coinvol[gere] a cascata altri settori produttivi nazionali e servizi essenziali per la Regione Sicilia», poiché Sonatrach raffineria italiana srl sarebbe il principale fornitore di combustibili degli aeroporti di Palermo e di Catania, mentre Isab srl assicurerebbe il 46 per cento del fabbisogno di carburante per autotrazione della Regione Siciliana e Versalis spa produrrebbe etilene «per gli stabilimenti ENI di Porto Torres, Porto Marghera, Ravenna e Mantova».



Sempre in punto di fatto, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che ISAB srl e Priolo Servizi scpa hanno «elaborato progetti di potenziamento degli impianti di trattamento reflui esistenti» e che i grandi utenti industriali che utilizzano il depuratore gestito da IAS spa hanno «intrapreso autonome iniziative progettuali per gestire le future esigenze di trattamento dei propri reflui con tempi di realizzazione che si stima possano essere conclusi entro la fine del 2026».

2.2.- Tanto premesso, l'interveniente ritiene le questioni manifestamente inammissibili.

2.2.1.- Il giudice *a quo* muoverebbe anzitutto da un erroneo presupposto interpretativo, poiché la disposizione censurata non gli imporrebbe di autorizzare in ogni caso la prosecuzione dell'attività produttiva, consentendogli invece di valutare l'idoneità delle misure adottate in sede di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale ad assicurare un effettivo bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione da un lato, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, dall'altro lato. Il giudice potrebbe infatti dettare ulteriori prescrizioni necessarie, tenuto anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi adottati dalle autorità competenti (art. 104-bis, comma 1-bis.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen.), oppure negare l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività quando da essa derivi un concreto pericolo per la salute o l'incolinità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione (art. 104-bis, comma 1-bis.1, quarto periodo, norme att. cod. proc. pen.). Proprio la possibilità per il giudice di emettere provvedimenti anche di segno negativo spiegherebbe perché la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica siano legittimati a impugnare il provvedimento con cui il giudice abbia escluso o revocato la prosecuzione dell'attività, nonostante le misure adottate nell'ambito del procedimento di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale (art. 104-bis, comma 1-bis.2, norme att. cod. proc. pen.).

2.2.2.- Erronea sarebbe, altresì, l'individuazione dei parametri costituzionali asseritamente violati, avendo il rimettente lamentato l'indebita limitazione delle proprie prerogative a opera dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., omettendo però di articolare una corrispondente censura di violazione del principio di separazione tra poteri dello Stato (artt. 102, 104 e 111 Cost.).

2.2.3.- Nemmeno avrebbe il giudice *a quo* tentato un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata (sono richiamate le sentenze n. 172 del 2021, n. 189 del 2019, n. 262 e n. 221 del 2015 e n. 356 del 1996 di questa Corte).

2.2.4.- Sarebbe poi insufficiente la motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, essendosi il rimettente limitato ad affermare in modo assertivo la contrarietà della disposizione censurata agli artt. 2, 9, 32 e 41, secondo comma, Cost.

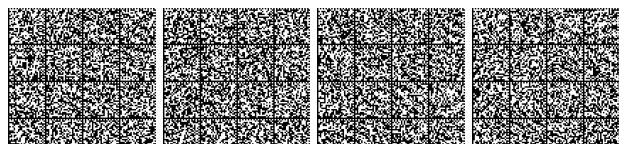
2.2.5.- Il giudice *a quo* avrebbe altresì errato nell'identificare l'atto oggetto del sindacato di costituzionalità: pur denunciando formalmente l'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., egli avrebbe di fatto appuntato le proprie censure sulla dichiarazione di interesse strategico nazionale degli impianti operata dal d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e sulle indicazioni relative ai valori limite di emissione contenute nel d.interm. 12 settembre 2023. Tali atti, tuttavia, non sarebbero sindacabili da questa Corte, potendo il giudice disapplicare il decreto interministeriale se contrario alla legge, ma «non certo, ritenutane l'illegittimità, farne derivare il dubbio di illegittimità costituzionale della norma di legge di cui costituisce attuazione».

2.2.6.- Le questioni, infine, sarebbero prive di uno specifico petitum, non avendo il rimettente indicato quale frammento della disposizione censurata sospetti di illegittimità costituzionale, né precisato se l'auspicato intervento di questa Corte debba avere natura «ablativa o manipolativa», e in quale soluzione compatibile con la Carta costituzionale esso debba consistere.

2.3.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate.

2.3.1.- Intervenendo in un contesto nel quale «l'approvvigionamento di petrolio è vitale» e «gli esiti di blocco del polo industriale di cui trattasi sarebbero esiziali, sia per la Sicilia che per il Paese», il comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. avrebbe realizzato un ragionevole bilanciamento tra «i valori giuridici protetti dalle norme penali e l'interesse nazionale all'approvvigionamento dei beni e servizi prodotti dall'impresa oggetto di sequestro che riguardano tutto il territorio nazionale», nel pieno rispetto dei principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 85 del 2013 e 58 del 2018.

Da un lato, le disposizioni così introdotte non si applicherebbero se la prosecuzione dell'attività determini un concreto pericolo per la salute o l'incolinità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Dall'altro lato, il giudice autorizzerebbe tale prosecuzione in presenza di misure di bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.



La normativa censurata non autorizzerebbe invece «la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria», ma imporrebbe «nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuativamente controllata con tutte le conseguenze giuridiche previste dalle leggi vigenti per i comportamenti illeciti lesivi della salute e dell'ambiente».

2.3.2.- Quanto agli atti amministrativi attuativi della disposizione censurata, l'interveniente osserva che la ritenuta conformità delle misure introdotte dall'art. 2, comma 1, del d.interm. 12 settembre 2023 alle disposizioni dell'Allegato 5 alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, che stabiliscono i limiti di emissione degli scarichi idrici, si fonderebbe sulla valutazione tecnica effettuata, in fase istruttoria, dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute. Il decreto interministeriale non solo definirebbe valori limite di emissione inferiori rispetto a quelli previsti nei contratti di utenza tra ISAB srl e IAS spa, ma richiederebbe, quale «ulteriore e necessaria misura di cautela», il monitoraggio continuo da parte dell'ISPRA con il supporto dell'ARPA della Regione Siciliana, sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

3.- Si è costituita in giudizio ISAB srl, evidenziando anzitutto la propria qualità di parte del giudizio costituzionale: sia quale indagata (per l'illecito amministrativo dipendente da reato di cui all'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231 del 2001) nel procedimento penale in cui sono stati disposti il sequestro preventivo del depuratore di Priolo Gargallo e l'incidente probatorio in corso; sia in quanto proprietaria di parte delle quote di IAS spa, sequestrate insieme all'impianto; sia, infine, quale destinataria della dichiarazione di interesse strategico nazionale, da cui sono scaturite la censurata modifica dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen. e le previsioni del d.interm. 12 settembre 2023.

3.1.- In relazione al quadro normativo di riferimento, ISAB srl sostiene che l'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito, andrebbe letto in stretta connessione con l'art. 1 del d.l. n. 187 del 2022, come convertito, che ha fatto obbligo alle imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti.

La definizione di «impianto» o «stabilimento di interesse strategico nazionale» sarebbe poi fornita dall'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito. Tale disposizione ha previsto la possibilità, per il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di autorizzare, in sede di riesame dell'AIA, la prosecuzione dell'attività produttiva degli impianti e stabilimenti in parola per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi, a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame; e ciò anche in presenza di provvedimenti giudiziari di sequestro. Disciplina, questa, giudicata compatibile con la Costituzione dalla sentenza n. 85 del 2013.

Il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, si porrebbe in continuità con il d.l. n. 207 del 2012, come convertito, colmando una lacuna, e in particolare regolando la prosecuzione dell'attività degli impianti di interesse strategico nazionale in presenza di un provvedimento di sequestro e in pendenza della conclusione del procedimento di riesame dell'AIA, in modo conforme ai principi espressi da questa Corte nelle sentenze n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018. Il legislatore sarebbe ora intervenuto con «una scelta, discrezionale e di natura politica, coerente con le ragioni della prevedibilità e della ragionevolezza», affidando il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti «ad un procedimento amministrativo, tecnico, che individui misure immediate da porsi a tutela degli interessi coinvolti nell'ambito della dichiarazione di un impianto di interesse strategico nazionale».

Dunque ai sensi dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dal d.l. n. 2 del 2023, come convertito, l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività «è senz'altro data se (e solo se), nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate» misure «immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori [...] o, in ogni caso [per la] salute pubblica» «da parte dell'autorità amministrativa, alla quale viene demandato il predetto bilanciamento».

3.2.- Tanto premesso, ISAB srl eccepisce l'inammissibilità delle questioni.

3.2.1.- Esse sarebbero anzitutto irrilevanti: l'AIA rilasciata l'11 luglio 2022 al depuratore di IAS spa, benché inizialmente sospesa, sarebbe, a decorrere dal 27 marzo 2023, «pienamente valida ed efficace», tanto che il d.interm. 12 settembre 2023 avrebbe stabilito la continuazione dell'attività del depuratore «nel rispetto delle autorizzazioni ambientali regionali», designando il Presidente della Regione Siciliana quale soggetto preposto al coordinamento degli interventi finalizzati al funzionamento, alla progettazione e alla realizzazione delle opere necessarie ad ottenere alle prescrizioni dell'AIA e a quelle eventualmente imposte in sede di riesame. La Regione Siciliana avrebbe altresì nominato, il 14 febbraio 2024, un «Commissario per l'attuazione dell'AIA». In questo quadro, sarebbe irrilevante il dubbio di costituzionalità circa la sussistenza dell'obbligo del giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività dell'impianto di depurazione, non essendo necessaria alcuna autorizzazione, atteso che lo stesso decreto interministeriale già prevedrebbe che tale attività proseguia e che i grandi utenti industriali possano continuare a ivi conferire i propri reflui.



3.2.2.- Le doglianze del rimettente si appunterebbero poi precipuamente sul d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e sul d.interm. 12 settembre 2023, ossia su atti non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale.

3.2.3.- Le questioni non raggiungerebbero, infine, la «soglia minima di chiarezza», non comprendendosi per quale motivo una norma di legge - unico atto scrutinabile da questa Corte - che «si limita a prevedere che al ricorrere di determinate e precise condizioni [...] il Giudice autorizzi la prosecuzione dell'attività» possa ledere i parametri costituzionali evocati nell'ordinanza di rimessione.

3.3.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate.

3.3.1.- Alla luce delle sentenze n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018 di questa Corte, in fattispecie come quella in esame sarebbe «del tutto appropriato ridurre i poteri del GIP e dare spazio ai qualificati interventi dell'Autorità amministrativa».

Il sequestro preventivo sarebbe funzionale non all'accertamento di un fatto di reato, ma alla neutralizzazione del rischio dell'aggravamento delle sue conseguenze o della commissione di altri reati. La misura cautelare, dunque, guarderebbe «all'oggi e al futuro», e involgerebbe, in casi di particolare complessità, valutazioni di natura tecnico-scientifica, da demandarsi a «istituzioni che possano assumersi la responsabilità, in senso ampio politica, di autorizzare o meno attività che potrebbero essere, ma non si sa se siano, effettivamente ed in che misura, pericolose».

Il sequestro sarebbe inoltre disposto sulla base del mero fumus criminis, ossia di uno standard probatorio ben distante da quello richiesto per l'affermazione della responsabilità penale, e comunque inferiore a quello necessario per l'adozione di misure cautelari personali. Sarebbe dunque del tutto ragionevole prevedere «condizioni e limiti» all'adozione del sequestro «in ottica precauzionale», affidando all'autorità amministrativa «la gestione degli interessi in gioco e di situazioni che seguano alla commissione di un reato». Si tratterebbe di un approccio già sperimentato con il d.l. n. 207 del 2012, come convertito, e avallato da questa Corte nella sentenza n. 85 del 2013, poi ripreso dall'attuale formulazione dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 norme att. cod. proc. pen. L'affidamento del bilanciamento all'autorità amministrativa - e non invece allo «stesso imprenditore privato» - differenzierebbe inoltre la fattispecie in esame da quella oggetto della sentenza n. 58 del 2018 di questa Corte.

La piena conformità ai precetti costituzionali della disciplina censurata emergerebbe plasticamente nel caso di specie: a fronte di un sequestro preventivo disposto sulla base delle valutazioni dei soli consulenti tecnici della Procura della Repubblica, peraltro smentite sia dagli elementi prodotti dalle parti processuali, sia dalle risultanze dell'incidente probatorio in corso, sarebbe del tutto ragionevole la scelta di consentire la continuazione dell'attività produttiva, interrompere la quale «determinerebbe questa volta sì, l'annientamento di certi interessi a vantaggio di altri, rispetto ai quali non vi è allo stato alcuna certezza [...] rispetto all'effettiva incisione».

3.3.2.- La circostanza che l'AIA rilasciata al depuratore di IAS spa sia, a decorrere dal 27 marzo 2023, «in piena vigenza», e che sia addirittura stato nominato, in data 14 febbraio 2024, un Commissario per l'esecuzione degli interventi necessari ad attuarne le prescrizioni, renderebbe del tutto ingiustificato il promovimento dell'incidente di costituzionalità, dal momento che il rimettente avrebbe dovuto, semmai, «assumere i necessari provvedimenti (anche di rimozione e sostituzione) nei confronti dell'Amministratore nominato (il quale, dapprima ha chiesto la sospensione dell'AIA in ragione della pendenza dell'incidente probatorio e successivamente, almeno a partire dal 27 marzo 2023, non ne ha ottemperato le prescrizioni)».

3.3.3.- Nemmeno sarebbe corretto sostenere che la disciplina non fissi alcun limite temporale alla prosecuzione dell'attività produttiva. Il riferimento al d.l. n. 207 del 2012, come convertito, contenuto nell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., consentirebbe di ritenere che l'attività possa continuare, in ottemperanza alle prescrizioni dettate dal decreto interministeriale, per non oltre trentasei mesi, nelle more della revisione dell'AIA, secondo i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 85 del 2013.

Anche il d.interm. 12 settembre 2023 prescriverebbe a ISAB srl e a Priolo Servizi spa di completare «[g]li interventi impiantistici necessari per l'adeguamento degli impianti TAS nonché per la realizzazione degli impianti finalizzati al riutilizzo delle acque reflue» entro trentasei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento (art. 2, comma 3) e stabilirebbe che i procedimenti di riesame dell'AIA aventi ad oggetto gli stabilimenti di ISAB srl siano «conclusi a termine di legge» (comma 5).

3.3.4.- In definitiva, la prosecuzione dell'attività produttiva sarebbe autorizzata, pur in presenza del sequestro preventivo, in situazioni - non regolate dal d.l. n. 207 del 2012, come convertito - di «assenza di AIA» o di pendenza del procedimento di riesame della stessa, a fronte dell'«immediata adozione di misure atte a rimuovere quegli aspetti dell'esercizio dell'attività che si pongano in contrasto con gli altri valori costituzionalmente rilevanti entro un arco di tempo estremamente limitato», con un provvedimento amministrativo che prevede «l'adozione delle migliori tecniche disponibili atte a tutelare la salute dei lavoratori ed al rispetto dell'ambiente sotto il controllo delle istituzioni preposte».



3.3.5.- Eventuali vizi del d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e del d.interm. 12 settembre 2023 sarebbero denunciabili «in modo opportuno con le apposite procedure», ma non potrebbero dar luogo all'illegittimità costituzionale della disposizione censurata. Né - secondo la sentenza n. 85 del 2013 - le scelte di merito compiute dalle amministrazioni competenti potrebbero «essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti». Del resto, l'eventuale scorretto esercizio del potere della pubblica amministrazione, anche per inattendibilità della valutazione tecnico-scientifica che ne è alla base, non sarebbe suscettibile di riverberarsi in un vizio della norma di legge, potendo al più determinare l'illegittimità dell'atto amministrativo (è citata la sentenza n. 171 del 2023 di questa Corte).

4.- Si è altresì costituita in giudizio Sonatrach raffineria italiana srl, evidenziando la propria legittimazione quale parte del giudizio costituzionale (in quanto indagata ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 nel procedimento *a quo*) e precisando di essere «titolare di un procedimento di riesame AIA attualmente pendente innanzi al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica»; procedimento che, ai sensi del d.interm. 12 settembre 2023, deve essere «coordinato», tra l'altro, con il riesame delle AIA rilasciate a ISAB srl.

4.1.- Anche Sonatrach raffineria italiana srl eccepisce l'inammissibilità delle questioni.

4.1.1.- Il rimettente non avrebbe anzitutto chiarito se per «giudizio *a quo*» debba intendersi il segmento procedimentale introdotto dall'istanza dell'amministratore giudiziario del 10 novembre 2023, né avrebbe indagato se tale segmento possa ritenersi di natura giurisdizionale, e se ivi si debba fare applicazione della normativa censurata. Le questioni difetterebbero quindi di incidentalità (è citata la sentenza n. 224 del 2020 di questa Corte).

4.1.2.- Sarebbe altresì insufficiente e oscura la motivazione sulla rilevanza, essendosi il giudice *a quo* limitato a denunciare il «blocco di norme» costituito dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., dal d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e dal d.interm. 12 settembre 2023, senza specificare se oggetto di censura sia la norma di legge, oppure «la scelta di definire delle infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale», o ancora «le modalità concrete del bilanciamento» operato dal decreto interministeriale. In riferimento alla disposizione di legge, il rimettente non avrebbe peraltro spiegato «come e in che modo [...] la norma contestata, di per sé, possa influire sul giudizio in corso (quale che sia il giudizio)». Quanto al d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e al d.interm. 12 settembre 2023, essi costituirebbero atti amministrativi non sindacabili da parte di questa Corte.

4.1.3.- Ove il giudice *a quo* avesse inteso contestare tout court la decisione del legislatore di consentire - in presenza di misure di bilanciamento - la continuazione dell'attività produttiva, tale dogliana sarebbe inammissibile, in quanto involgerebbe scelte di natura politica, come tali sottratte al sindacato giurisdizionale.

4.1.4.- Le questioni sarebbero altresì inammissibili per mancato esperimento di una lettura costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

4.1.5.- Il rimettente non avrebbe peraltro nemmeno sciolto il nodo interpretativo circa il carattere vincolato o meno dell'autorizzazione giudiziale alla prosecuzione dell'attività produttiva, in presenza delle misure di bilanciamento di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo.

Le questioni sarebbero, peraltro, inammissibili, che si prescelga l'una o l'altra opzione interpretativa.

E invero, nella prima ipotesi, esse sarebbero irrilevanti, potendo il giudice scegliere se accordare o meno l'autorizzazione in questione.

Nella seconda, a venire in contestazione non sarebbe «la previsione del bilanciamento in sé quanto la relativa attuazione mediante atti amministrativi». La relativa censura sarebbe, tuttavia, inammissibile, avendo il GIP escluso la violazione degli artt. 76, 77 e 101 Cost. e riconosciuto l'ammissibilità di un intervento fondato sulla «combinazione tra atto normativo e amministrativo», secondo quanto affermato dalla sentenza n. 85 del 2013 di questa Corte.

4.1.6.- Le questioni sarebbero inoltre affette da «difetto di motivazione e contraddittorietà assoluta sui requisiti di non manifesta infondatezza»: il rimettente avrebbe escluso il vulnus agli artt. 76, 77 e 101, secondo comma, Cost. paventato dalla Procura della Repubblica - mostrando dunque di non ritenersi vincolato dalle valutazioni dell'autorità amministrativa in ordine alla prosecuzione dell'attività produttiva - salvo poi contraddittoriamente lamentare che l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, gli imponga di autorizzare tale prosecuzione, in presenza delle misure di bilanciamento adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico.

4.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate.

4.2.1.- Esse riposerebbero anzitutto su una valutazione di inidoneità dell'impianto di depurazione gestito da IAS spa al trattamento dei reflui industriali e di sussistenza di un pericolo per l'ambiente e la salute dei lavoratori e della popolazione. Tali assunti sarebbero tuttavia smentiti da una pluralità di dati documentali (segnatamente, da una



relazione tecnica trasmessa dall'amministratore giudiziario all'ARTA, dai risultati delle analisi effettuate dallo stesso amministratore nel mese aprile 2023 e dalla documentazione pubblicata dalla Regione Siciliana sul portale «Valutazioni Ambientali», da cui risulterebbe che IAS spa «rispetta certamente» i limiti previsti dalla legge per lo scarico in mare).

4.2.2.- Non sarebbe poi ravvisabile alcun vulnus all'art. 41, secondo comma, Cost.

Dalla complessiva lettura dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen. risulterebbe che «presupposto dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività» è la sussistenza di «un effettivo bilanciamento tra i diversi interessi (continuità dell'attività produttiva versus salvaguardia dell'occupazione, tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente)», sicché il giudice che non ritenga corretto tale bilanciamento potrebbe negare l'autorizzazione oppure dettare «le prescrizioni necessarie tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità», emettendo anche provvedimenti di segno negativo. Il legislatore non avrebbe dunque dato prevalenza all'interesse alla continuazione dell'attività produttiva, avendo semmai «chiaramente indicato che in caso di pericolo prevalgono gli altri diritti (salute sicurezza e ambiente)».

4.2.3.- Parimenti insussistenti sarebbero le allegate violazioni degli artt. 2, 32 e 9 Cost., essendo la disciplina censurata addirittura più restrittiva di quella recata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Prima dell'adozione del d.interm. 12 settembre 2023, infatti, i grandi utenti industriali avrebbero conferito i reflui della propria attività - in forza di contratti di utenza basati sull'effettiva capacità di depurazione dell'impianto consortile - mediante una fognatura cosiddetta di seconda categoria, a norma della legge della Regione Siciliana 15 maggio 1986, n. 27 (Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi degli insediamenti civili che non recapitano nelle pubbliche fognature e modifiche alla legge regionale 18 giugno 1977, n. 39 e successive modificazioni ed integrazioni).

In via cautelativa, il d.interm. 12 settembre 2023 avrebbe considerato, quali limiti al conferimento di reflui da parte di ISAB srl e Priolo Servizi scpa, quelli relativi allo scarico nelle pubbliche fognature cosiddette di prima categoria regolamentate dalla legge reg. Siciliana n. 27 del 1986 e previsto altresì l'introduzione di limiti massici annuali, non contemplati dal d.lgs. n. 152 del 2006. Quest'ultimo, peraltro, consentirebbe la fissazione di «limiti diversi sia per quanto attiene ai valori riportati in Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte Terza del D. Lgs. 152/2006 sia per quanto attiene ai valori di Tabella 5 (fatta eccezione per i parametri inderogabili di cui alla nota 2 della stessa Tabella 5)».

L'ISPRA, dal canto suo, non avrebbe espresso alcun parere negativo sul sistema di monitoraggio dell'impianto di depurazione preconizzato dal decreto interministeriale, avendo invece rilevato che lo stesso «appare utile a garantire la definizione di una disciplina più organica sulla materia». I grandi utenti industriali dell'impianto disporrebbero poi di «campionatori in continuo dei propri scarichi» tali da consentire agli enti competenti di effettuare in qualsiasi momento le necessarie verifiche.

La Regione Siciliana avrebbe rilasciato un'AIA per la gestione dell'impianto di depurazione consortile, e sarebbero oggetto di riesame, proprio ai sensi della disciplina in contestazione, le AIA dei grandi utenti industriali che conferiscono i propri reflui nell'impianto in questione, in vista di «una ridefinizione di tutto l'assetto degli scarichi» di tali impianti industriali.

Contrariamente a quanto apoditticamente asserito dal rimettente, le prescrizioni dell'AIA rilasciata dalla Regione Siciliana sarebbero pienamente attuabili, tanto che la Regione stessa, a fronte dell'inerzia dell'amministratore giudiziario nell'ottemperarle, avrebbe nominato un Commissario per la realizzazione dei necessari interventi.

L'intervento normativo contestato, in definitiva, rispetterebbe i criteri di necessità, sufficienza e proporzionalità ritraibili dalla giurisprudenza di questa Corte, contemporando in modo equilibrato la tutela dell'ambiente, della salute, della libertà di iniziativa economica e del lavoro, in un sistema che prevedrebbe un «attivo coinvolgimento del [Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica] nel riesame di tutti i provvedimenti di AIA» e «l'effettuazione di controlli da parte di ISPRA», non derogando, comunque, ai limiti di legge per lo scarico di reflui.

5.- Si è infine costituita in giudizio Versalis spa.

5.1.- In punto di fatto, la parte rappresenta:

- di essere titolare, per l'esercizio degli impianti produttivi siti in Priolo Gargallo, di un'AIA rilasciata dal Ministero dell'ambiente il 1° aprile 2021 e attualmente oggetto di riesame parziale, con specifico riferimento alla gestione dei reflui, giusta procedimento amministrativo avviato il 1° dicembre 2022;

- di essere, nel procedimento *a quo*, indagata per l'illecito amministrativo dipendente da reato di cui agli artt. 21 e 25-*undecies*, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 231 del 2001, in relazione al delitto di disastro ambientale connesso al deterioramento delle matrici aria ed acqua (art. 452-*quater* cod. pen.).

Versalis spa osserva, inoltre, che il d.interm. 12 settembre 2023 avrebbe «pre[so] atto delle iniziative autonomamente adottate dalle Società per il distacco dei propri stabilimenti dagli impianti di depurazione di Priolo Gargallo, riservandosi tuttavia la possibilità di introdurre limiti specifici per le sostanze Fenoli, Idrocarburi totali e Solventi



organici aromatici con riferimento sia agli scarichi gestiti da Priolo Servizi sia ai reflui in uscita dagli impianti produttivi delle coinsediate»; e che tale decreto non risulta essere stato impugnato da alcuno, né innanzi alla giurisdizione amministrativa, né con ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

5.2.- Anche questa parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni.

5.2.1.- Sarebbe anzitutto carente la motivazione sulla rilevanza: il rimettente non avrebbe chiarito se egli si ritenga o meno titolare del potere di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale e di definizione dei criteri di bilanciamento; né avrebbe valutato in modo adeguato «il rapporto tra gli atti amministrativi contenenti le prescrizioni dirette al bilanciamento dei valori in questione ed il potere del giudice di valutare il rilascio dell'autorizzazione in presenza o meno di un concreto pericolo per la salute e l'incolumità pubblica, ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori, non evitabile con alcuna prescrizione».

5.2.2.- Il giudice *a quo* sarebbe altresì incorso in un'aberratio ictus, avendo censurato non tanto il disposto dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen. - solo formalmente oggetto del dubbio di legittimità costituzionale - quanto piuttosto le scelte di bilanciamento compiute dal d.interm. 12 settembre 2023. Uno scrutinio su di esse sarebbe tuttavia precluso, atteso che «le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia» (è citata la sentenza n. 85 del 2013 di questa Corte);

5.2.3.- Sarebbe infine insufficiente la motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, perché il giudice *a quo* avrebbe «confuso i contenuti della norma legislativa e quelli dell'atto amministrativo, addebitando alla prima ciò che, in effetti, è proprio del secondo» e non spiegando, di conseguenza, i motivi per cui l'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen. sarebbe contrario ai parametri costituzionali evocati.

5.3.- Nel merito, Versalis spa ritiene le questioni non fondate.

5.3.1.- L'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen. esprimerebbe una corretta ripartizione di competenze tra poteri pubblici nell'individuazione del bilanciamento tra gli interessi coinvolti, rimettendo peraltro all'autorità giudiziaria «la decisione ultima in ordine alla correttezza in concreto del bilanciamento di interessi operato nell'esercizio delle funzioni amministrative affidate alle sedi ministeriali competenti».

Da un lato, il legislatore non avrebbe conferito agli organi ministeriali alcuna «delega in bianco» ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva, ma avrebbe invece «vincolato l'azione ministeriale» ad esigenze di bilanciamento. Dall'altro lato, la disposizione censurata non introdurrebbe alcun obbligo per il giudice «di avallare ipso iure il bilanciamento operato in sede ministeriale e di autorizzare necessariamente la continuazione dell'attività». Dall'ultimo periodo del comma 1-bis.1 e dal comma 1-bis.2 dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. si evincerebbe che, pur a fronte dell'adozione di misure di bilanciamento nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, il giudice può negare l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, laddove ritenga comunque sussistente un «concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione». La sussistenza di tale facoltà risulterebbe comprovata dalla previsione della legittimazione dei ministeri competenti a impugnare il provvedimento di esclusione o di revoca dell'autorizzazione.

5.3.2.- Inoltre, la disciplina censurata sarebbe pienamente conforme ai principi ritraibili dalle sentenze n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018 di questa Corte, atteso che il d.interm. 12 settembre 2023 non avrebbe autorizzato la prosecuzione dell'attività da parte di ISAB srl e di IAS s.p.a alle medesime condizioni che avevano determinato il sequestro, ma l'avrebbe sottoposta a vincoli e verifiche più stringenti rispetto a quelli già previsti dalla vigente disciplina generale.

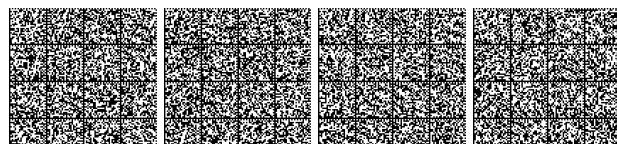
Segnatamente:

- l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività risulterebbe limitata al periodo di trentasei mesi ritenuti necessari per gli interventi di adeguamento degli «impianti TAS, nonché per la realizzazione degli impianti finalizzati al riutilizzo delle acque reflue» da parte di ISAB srl e Priolo Servizi scpa (art. 2, comma 3, del decreto interministeriale in parola);

- ISAB srl sarebbe tenuta a rispettare i valori limite di emissione per i metalli riportati nella Tabella 3, colonna «scarico rete fognaria», dell'Allegato 5 alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 e i parametri di cui alla Tabella 5 del medesimo Allegato, con solo alcune limitate deroghe per fenoli, idrocarburi totali e solventi organici aromatici (parametri per i quali sarebbe prevista la fissazione, in sede di AIA, di un limite massico annuo);

- sarebbero state introdotte verifiche di rispetto dei valori limite di emissione con il criterio della media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione giornaliero, imponendosi altresì l'introduzione di valori massici annuali (art. 2, commi 1 e 2);

- sarebbe affidato all'ISPRA, con il supporto dell'ARPA della Regione Siciliana, il costante monitoraggio delle misure e delle attività previste (art. 3);



- sarebbe prescritta la prosecuzione dell'attività degli impianti di depurazione nel rispetto delle autorizzazioni ambientali regionali (art. 4), sicché IAS spa sarebbe obbligata a garantire l'attuazione delle prescrizioni recate dall'AIA dell'11 luglio 2022;

- il Presidente della Regione Siciliana sarebbe preposto al coordinamento delle attività finalizzate al finanziamento, alla progettazione ed alla realizzazione delle opere necessarie ad ottemperare alle prescrizioni dell'AIA dell'11 luglio 2022, e a quelle eventualmente imposte in sede di riesame (art. 4, comma 2).

In definitiva, il legislatore e le amministrazioni competenti avrebbero «individuato un bilanciamento e costruito una situazione di equilibrio non irragionevole», ciò che escluderebbe la possibilità di operare «un “riesame del riesame”, che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale» (è citata la sentenza n. 85 del 2013).

6.- Il 12 aprile 2024, ISAB srl ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per la declaratoria di inammissibilità o non fondatezza delle questioni, per le ragioni già sostenute nell'atto di costituzione.

6.1.- La società soggiunge che l'asserita inefficienza dell'impianto sequestrato sarebbe smentita dalla nota redatta dai consulenti tecnici nominati da ISAB srl nell'incidente probatorio in corso, in cui - valutati i dati relativi ai trattamenti depurativi per gli anni 2022-2024 forniti dall'amministratore giudiziario di IAS spa - si conclude che l'impianto offre «adeguate prestazioni in termini di rese depurative» e che «la qualità dello scarico dell'impianto gestito da I.A.S. [è] tale da rispettare i vincoli imposti dalla Normativa».

La situazione di compromissione ambientale sulla cui base il giudice *a quo* ha disposto il sequestro non troverebbe dunque «riscontro nei fatti e nelle risultanze che via via stanno emergendo nel corso del procedimento penale» sicché, in queste condizioni, si profilerebbe «il rischio concreto di impedire il proseguimento di attività che interessano migliaia di lavoratori e che risultano strategiche per l'economia e la produzione dello Stato».

6.2.- In relazione ai procedimenti di riesame delle AIA rilasciate a ISAB srl, la società rappresenta che, con nota del 3 aprile 2024, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha comunicato la convocazione, in data 22 aprile 2024, della conferenza di servizi avente ad oggetto il riesame parziale dell'AIA rilasciata all'impianto di gassificazione a ciclo combinato (IGCC).

7.- Versalis spa ha parimenti depositato, il 15 aprile 2024, una memoria illustrativa, insistendo nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione e riprendendo le argomentazioni ivi esposte.

In riferimento agli sviluppi successivi all'ordinanza di rimessione, la società rappresenta di avere ottenuto dal Comune di Melilli, in data 27 marzo 2024, il permesso di costruire un nuovo impianto di trattamento delle acque reflue da realizzarsi all'interno dello stesso complesso industriale della società, onde consentire entro il 2025 uno scarico diretto a mare, senza ulteriore necessità di utilizzazione dell'impianto condotto da IAS spa.

Su tali interventi si sarebbe medio tempore espressa la Commissione istruttoria ministeriale con un parere istruttorio conclusivo (PIC) del 28 febbraio 2024, poi aggiornato in data 3 aprile 2024. Il 22 aprile 2024 sarebbe inoltre stato inviato alla società il piano di monitoraggio e controllo (PMC) redatto da ISPRA, poi aggiornato in data 8 aprile 2024, a seguito dell'aggiornamento del PIC.

Il 10 aprile 2024 si sarebbe infine tenuta la conferenza di servizi che - sulla base dei pareri favorevoli delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali - ha formulato parere favorevole al riesame parziale dell'AIA di Versalis spa.

L'incidente probatorio disposto dal GIP del Tribunale di Siracusa sarebbe tuttora in corso, con la prossima udienza fissata il 12 settembre 2024.

Le «modalità e la tempestività» del procedimento di riesame dell'AIA di Versalis spa giustificherebbero «il carattere transitorio della disciplina individuata dall'Amministrazione ministeriale», la quale fissa in trentasei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento il termine per l'attuazione di tutti gli interventi prescritti.

8.- In data 6 maggio 2024, a seguito della formulazione di quesiti alle parti ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, Versalis spa ha depositato il decreto del 3 maggio 2024 del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di riesame parziale dell'AIA della società in relazione alla gestione dei reflui.

Parimenti, in data 7 maggio 2024, Sonatrach raffineria italiana srl ha depositato il parere conclusivo della commissione istruttoria AIA-IPPC, rilasciato il 22 aprile 2024 nel procedimento di riesame parziale dell'AIA della società.

9.- In risposta ai predetti quesiti, all'udienza del 7 maggio 2024 l'interveniente e le parti hanno sostenuto che, pur in presenza delle misure di bilanciamento di cui all'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, il giudice potrebbe negare l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, ai sensi del quarto periodo della disposizione, in caso di concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione, e che egli potrebbe disapplicare il decreto interministeriale contenente le misure di bilanciamento, nei limiti individuati nella sentenza n. 85 del 2013 di questa Corte; con conseguente inammissibilità delle questioni, per non avere il rimettente esplorato tali opzioni.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito.

In particolare, il rimettente appunta le proprie censure sul quinto periodo di tale disposizione, ai termini del quale, in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, «[i]l giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata non rispetterebbe le condizioni alle quali questa Corte, nella sentenza n. 85 del 2013, ha ritenuto compatibile con la Costituzione la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale, pur in presenza di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria (segnatamente, l'osservanza di puntuale prescrizioni stabilite dall'autorità amministrativa all'esito di un procedimento con caratteristiche di pubblicità e partecipazione, finalizzato a individuare un punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi dell'attività; l'effettività del controllo e monitoraggio sulla prosecuzione dell'attività; la durata limitata nel tempo della prosecuzione stessa).

La disciplina in parola, pertanto, violerebbe gli artt. 2 e 32 Cost., che presidiano la vita e la salute umana; l'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; l'art. 41, secondo comma Cost., che vieta che l'iniziativa economica privata possa dispiegarsi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana. Ciò in quanto il legislatore non avrebbe garantito un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, facendo prevalere incondizionatamente l'interesse alla continuità dell'attività produttiva e comprimendo eccessivamente i beni della vita, della salute e dell'ambiente.

2.- Vanno esaminate - in ordine di priorità logico-giuridica - le numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalle società ISAB srl, Sonatrach raffineria italiana srl e Versalis spa.

2.1.- Sonatrach raffineria italiana srl ha eccepito il difetto di legittimazione del giudice *a quo* a promuovere l'incidente di costituzionalità e la carenza di incidentalità delle questioni.

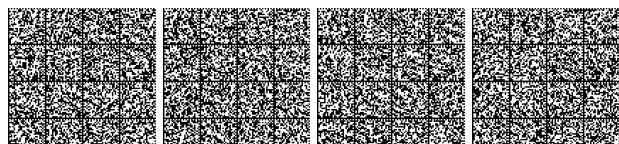
L'eccezione deve essere rigettata sotto entrambi i profili.

2.1.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per avversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio "di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge", da parte di organi [...] "posti in posizione super partes"» (sentenza n. 138 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 237 del 2022 e n. 244 del 2020).

Tale requisito certamente ricorre nel caso di specie, in cui l'incidente di costituzionalità origina dal procedimento cautelare relativo al sequestro preventivo del depuratore condotto da IAS spa. Nell'ambito di tale procedimento, sono insorte questioni - introdotte dall'istanza dell'amministratore giudiziario del 10 novembre 2023 - concernenti la gestione del bene in sequestro e segnatamente alla necessità di rilevare, monitorare e valutare i valori limite di emissione tollerabili dell'impianto alla stregua delle prescrizioni impartite dal d.interm. 12 settembre 2023, in prospettiva della prosecuzione del conferimento di reflui industriali in tale depuratore; e ciò a fronte di un sequestro originariamente disposto, il 13 maggio 2022, in funzione impeditiva di tale conferimento.

2.1.2.- Sussiste anche il requisito dell'incidentalità delle questioni, da ritenersi integrato «"ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi"» (sentenza n. 4 del 2000 e ordinanza n. 103 del 2022; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 161 del 2023 e n. 169 del 2022)» (sentenza n. 49 del 2024).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen. sollecitato dal rimettente risulta infatti non già fine a sé stesso, ma funzionale al vaglio dell'istanza dell'amministratore giudiziario, e segnatamente alla necessità di indicare a quest'ultimo se e come ottemperare alle disposizioni del d.interm. 12 settembre 2023, che nella disposizione di legge censurata trova la sua base legale.



2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato e ISAB srl eccepiscono che il rimettente avrebbe solo formalmente denunciato di illegittimità costituzionale l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., appuntando però in effetti le proprie doglianze sui contenuti del d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e del d.interm. 12 settembre 2023, i quali tuttavia costituirebbero atti non sindacabili da parte di questa Corte.

La stessa eccezione è in sostanza svolta da Versalis spa, pur dall'angolo visuale dell'aberratio ictus in cui sarebbe incorso il giudice *a quo*, per avere di fatto censurato le scelte di bilanciamento compiute dal d.interm. 12 settembre 2023; e da Sonatrach raffineria italiana srl, la quale ritiene che il GIP del Tribunale di Siracusa non abbia neppure compiutamente chiarito se oggetto di censura sia l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., oppure il d.P.C.m. 3 febbraio 2023, o ancora il d.interm. 12 settembre 2023.

Tali eccezioni, nel loro complesso, non sono fondate.

È pur vero che il rimettente si sofferma diffusamente sul contenuto delle misure di bilanciamento recate dal d.interm. 12 settembre 2023, in particolare sostenendo che tale provvedimento introduca significative deroghe alla disciplina recata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (segnatamente, ai valori limite di emissione indicati nella Tabella 3 dell'Allegato 5 alla Parte III cod. ambiente). Tuttavia, la doglianza fondamentale articolata dal giudice *a quo* si indirizza contro l'art. 104-*bis*, comma 1.bis.1, norme att. cod. proc. pen., che nella sua prospettiva conterrebbe una "delega in bianco" - di durata illimitata, priva di prescrizioni puntuali, non accompagnata da un sistema di controlli e in definitiva non rispettosa dei requisiti enunciati nella citata sentenza n. 85 del 2013 - a favore dell'amministrazione per l'adozione di misure di bilanciamento, al cui solo ricorrere il giudice penale sarebbe obbligato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività di stabilimenti oggetto di sequestro preventivo.

Oggetto delle censure del rimettente è, dunque, l'art. 104-*bis*, comma 1.bis.1, norme att. cod. proc. pen., ossia una disposizione di rango primario.

2.3.- Secondo ISAB srl, le questioni sarebbero irrilevanti, poiché - essendo da un lato l'AIA rilasciata l'11 luglio 2022 al depuratore gestito da IAS spa «pienamente valida ed efficace», e prevedendo dall'altro lato l'art. 4, comma 4, del d.interm. 12 settembre 2023 che l'attività di tale impianto possa proseguire - il giudice *a quo* non sarebbe chiamato ad autorizzare alcunché.

L'eccezione non è fondata.

Infatti, a fronte di un provvedimento di sequestro preventivo che ordinava l'interruzione del conferimento di reflui industriali nel depuratore condotto da IAS spa, la semplice presenza nell'ordinamento di una disposizione di rango secondario (l'art. 4, comma 4, del d.interm. 12 settembre 2023), che prescrive la continuazione dell'attività del depuratore stesso, sarebbe di per sé insufficiente a rimuovere ipso iure il vincolo apposto dal giudice in sede cautelare. È invece la stessa disposizione legislativa censurata a prevedere che, in presenza di misure di bilanciamento, il giudice «autorizza» la prosecuzione dell'attività produttiva: evidenziando così la necessità di un apposito provvedimento del giudice in proposito (a prescindere, qui, dalla questione - di cui subito si dirà - se si tratti di provvedimento di natura vincolata o discrezionale).

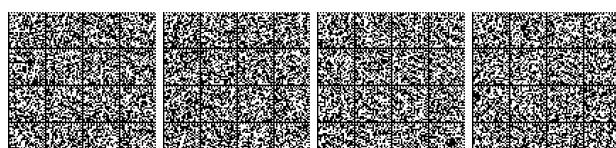
2.4.- Un nutrito gruppo di eccezioni attiene alla correttezza del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente.

2.4.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, erroneamente il giudice *a quo* si riterrebbe vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività del depuratore sotto sequestro a fronte dell'adozione del d.interm. 12 settembre 2023. La disciplina censurata gli consentirebbe, invece, di valutare l'idoneità delle misure adottate nella procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale ad assicurare l'effettivo bilanciamento tra i diversi interessi in gioco; e gli consentirebbe, inoltre, di intervenire sia dettando ulteriori prescrizioni necessarie (art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen.), sia negando l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività in caso di concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione (art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quarto periodo, norme att. cod. proc. pen.). Ne sarebbe riprova che il comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen. legittima la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica a impugnare il provvedimento di esclusione, revoca o diniego della prosecuzione dell'attività, adottato in presenza di misure di bilanciamento.

2.4.2.- L'eccezione è in sostanza sollevata anche da Sonatrach raffineria italiana srl e Versalis spa, le quali peraltro ritengono che il rimettente non abbia nemmeno chiarito se si ritenga vincolato o meno ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza delle misure di bilanciamento di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni.

2.4.3.- Anche ISAB srl, all'udienza pubblica del 7 maggio 2024, ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni per non avere il rimettente considerato la possibilità di applicare il quarto periodo dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1.

2.4.4.- Le eccezioni non sono fondate.



Il giudice *a quo* muove inequivocabilmente dal presupposto interpretativo di essere vincolato ad autorizzare la continuazione dell'attività (id est, la ricezione di reflui industriali) del depuratore condotto da IAS spa, a fronte dell'adozione del d.interm. 12 settembre 2023. Egli osserva, infatti, che l'entrata in vigore della disciplina censurata ha «fortemente inciso» sui poteri cautelari del GIP, condizionandoli e limitandoli, poiché «[s]e [...] l'Amministratore Giudiziario, coerentemente all'esecuzione di un sequestro c.d. impeditivo, continuasse a chiedere ai c.d. Grandi Utenti l'osservanza del cronoprogramma volto all'interruzione dei reflui industriali, si porrebbe in contrasto con la disposizione che impone la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza di un bilanciamento adottato all'interno della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale»; e che tale disciplina «impone al giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva al solo ricorrere di misure di bilanciamento».

Tale presupposto interpretativo non solo supera agevolmente il vaglio di non implausibilità che questa Corte opera in fase di valutazione dell'ammissibilità delle questioni, ma appare anche - per le ragioni che saranno più innanzi illustrate (*infra*, punto 4.3.) - del tutto conforme alla volontà del legislatore.

2.5.- Per la medesima ragione, non sono fondate anche le eccezioni, sollevate dall'Avvocatura dello Stato e da Sonatrach raffineria italiana srl, di inammissibilità delle questioni per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Anche a supporre che l'interpretazione conforme propugnata sia nel senso che, pur a fronte dell'adozione delle misure di bilanciamento previste dall'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, il giudice potrebbe non autorizzare la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti o impianti sequestrati, deve reiterarsi come, alla luce del complessivo tenore letterale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 e delle verosimili intenzioni del legislatore (su cui *infra*, punto 4.3.), non possa rimproverarsi al rimettente di non avere ritenuto possibile una simile lettura della disciplina censurata.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità è sufficiente che il giudice abbia motivatamente escluso la possibilità di una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica della effettiva impraticabilità di tale interpretazione (*ex multis*, di recente, sentenze n. 6 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto; n. 202 del 2023, punto 2 del Considerato in diritto; n. 139 del 2022, punto 3 del Considerato in diritto).

2.6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi sostenuto che il giudice avrebbe potuto al limite disapplicare il d.interm. 12 settembre 2023 se contrario alla legge, ma «non certo, ritenutane l'illegittimità, farne derivare il dubbio di legittimità costituzionale della norma di legge di cui costituisce attuazione».

Anche le parti, all'udienza del 7 maggio 2024, in risposta ai quesiti loro rivolti ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, hanno affermato che il giudice potrebbe disapplicare il decreto interministeriale, nei limiti consentiti dalla legge e individuati dalla sentenza n. 85 del 2013 di questa Corte.

Tali considerazioni non sono peraltro ostative all'esame del merito delle questioni, che risultano sotto questo profilo ammissibili, poiché dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione risulta che il presupposto da cui - non implausibilmente, alla luce del tenore letterale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen. - muove il rimettente è quello di essere vincolato a rispettare le misure di bilanciamento contenute nel d.interm. 12 settembre 2023.

2.7.- Un ulteriore gruppo di eccezioni attiene all'insufficienza della motivazione circa la non manifesta infondatezza delle questioni.

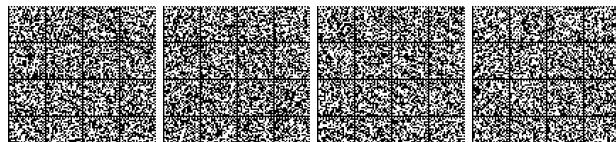
2.7.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rimettente si sarebbe limitato ad asserire la contrarietà della disposizione censurata agli artt. 2, 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., senza in alcun modo spiegare «per quali ragioni ed in quali termini la procedura prevista dalla [...] disposizione relativa agli stabilimenti dichiarati di interesse strategico nazionale e agli impianti necessari ad assicurarne l'attività produttiva violi i parametri costituzionali citati».

Ad avviso di Versalis spa, il giudice *a quo*, avendo «confuso i contenuti della norma legislativa e quelli dell'atto amministrativo, addebitando alla prima ciò che, in effetti, è proprio del secondo», non avrebbe spiegato i motivi per cui l'art. 104-bis, comma 1-bis.1 sarebbe contrario ai parametri costituzionali evocati.

L'eccezione è in sostanza svolta anche da ISAB srl, la quale, pur declinandola come mancanza della «soglia minima di chiarezza» delle questioni, anch'essa lamenta che il GIP non avrebbe spiegato perché l'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., il quale «si limita a prevedere che al ricorrere di determinate e precise condizioni [...] il Giudice autorizzi la prosecuzione dell'attività», rechi un vulnus agli artt. 2, 9, 32 e 41, secondo comma, Cost.

2.7.2.- Le eccezioni risultano complessivamente infondate.

Il rimettente ha estesamente richiamato la sentenza n. 85 del 2013, sostenendo che l'art. 104-bis, comma 1-bis.1 norme att. cod. proc. pen. non sia conforme alle condizioni alle quali questa Corte ha ritenuto compatibile con la Costituzione la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, pur in presenza



di un sequestro giudiziario emesso in un procedimento per reati ambientali. Secondo il giudice *a quo* la disposizione censurata, a differenza di quella che veniva in considerazione nella sentenza n. 85 del 2013, «[n]on ha introdotto un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione», poiché essa «[n]on rinvia a prescrizioni puntuali da rispettare in modo da valorizzare i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale» e «[n]on ha introdotto un efficace sistema di controlli», sicché «[n]on vi è stata nel caso concreto una effettiva combinazione tra una norma di legge ed un atto amministrativo in grado di determinare le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività per un tempo definito».

Il giudice *a quo* ritiene dunque che l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., imponendo la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti o impianti oggetto di sequestro preventivo, senza definire puntualmente le condizioni di liceità di tale prosecuzione, non abbia effettuato un corretto bilanciamento tra beni costituzionali concorrenti richiesto dalla sentenza n. 85 del 2013, sacrificando eccessivamente i valori della vita, della salute umana e dell'ambiente tutelati dagli artt. 2, 32 e 9 Cost. e travalicando i limiti cui l'art. 41, secondo comma, Cost. subordina l'iniziativa economica privata.

Risulta dunque chiaramente intelligibile il senso delle censure del rimettente.

2.8.- L'Avvocatura generale dello Stato ha, ancora, eccepito l'erronea individuazione dei parametri costituzionali asseritamente violati, per avere il giudice *a quo* da un lato lamentato l'indebita limitazione delle proprie prerogative in materia di sequestro preventivo a opera dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, ma dall'altro lato omesso di articolare una corrispondente censura di violazione del principio di separazione tra poteri dello Stato (artt. 102, 104 e 111 Cost.).

Un'eccezione di segno sostanzialmente analogo è articolata da Sonatrach raffineria italiana srl, secondo cui si sarebbe in presenza di un «difetto di motivazione e contraddittorietà assoluta sui requisiti di non manifesta infondatezza». Il rimettente avrebbe escluso il vulnus agli artt. 76, 77 e 101, secondo comma, Cost. paventato dalla Procura della Repubblica, salvo poi contraddittoriamente lamentare che l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 gli imponga di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva, in presenza delle misure di bilanciamento di cui al quinto periodo della disposizione.

Nemmeno queste eccezioni sono fondate.

Il rimettente non contesta la scelta legislativa di disporre la continuazione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale o impianti ad essi strumentali oggetto di sequestro, demandando alla pubblica amministrazione il bilanciamento degli interessi in conflitto. Egli riconosce, anzi, che tale modus procedendi è stato ritenuto compatibile con la Costituzione dalla sentenza n. 85 del 2013. Il giudice *a quo* lamenta piuttosto che il rinvio operato dalla legge all'atto amministrativo non sia accompagnato da quei limiti che la sentenza in questione aveva individuato come funzionali all'equilibrato bilanciamento tra i beni costituzionali in gioco, e che dunque si determini un'eccessiva compressione dei valori della vita, della salute e dell'ambiente; valori che sono presidiati dagli artt. 2, 32, e 9 Cost., e al cui rispetto deve conformarsi anche la libera iniziativa economica, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost.

Deve dunque escludersi l'inconferenza dei parametri evocati rispetto alle censure articolate dal rimettente.

2.9.- L'Avvocatura generale dello Stato ha infine eccepito che le questioni sarebbero prive di uno specifico petitorum, non avendo il rimettente indicato quale frammento della disposizione censurata sia sospettato di illegittimità costituzionale, né precisato se l'auspicato intervento di questa Corte debba avere natura «ablativa o manipolativa» e in quale soluzione compatibile con la Carta costituzionale esso debba consistere.

Anche quest'ultima eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un petitorum, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (da ultimo, sentenza n. 54 del 2024; sentenze n. 136 del 2022, n. 150 e n. 123 del 2021, n. 176 del 2019, n. 175 del 2018).

Come già notato (punto 1 del Considerato in diritto), il rimettente, pur avendo formalmente denunciato l'intero art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, norme att. cod. proc. pen., ha appuntato le proprie censure sul quinto periodo della disposizione, secondo cui il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale o impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, pur oggetto di sequestro preventivo, se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.



Dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza di rimessione risulta evidente che il rimettente invochi un intervento ablativo di questa Corte sulla disposizione da ultimo richiamata, concepita come derogatoria rispetto a quelle dei periodi precedenti dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, che riconoscono in capo al giudice il potere di dettare prescrizioni per la prosecuzione dell'attività e di negarla in caso di concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione.

2.10.- In conclusione, tutte le censure prospettate dal rimettente superano il vaglio di ammissibilità.

3.- Prima di procedere all'esame del merito, è opportuno svolgere una premessa di ordine generale, che attiene al carattere, per così dire, ibrido della disposizione censurata: la cui introduzione è strettamente connessa alla specifica vicenda giudiziaria che interessa il depuratore di Priolo Gargallo (*infra*, punto 3.1.), ma la cui portata precettiva trascende tale vicenda, assumendo così carattere generale, potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi (*infra*, punto 3.2.).

3.1.- L'occasione che ha determinato il Governo a emanare la disposizione censurata, con il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, è rappresentata, dichiaratamente, dalla ritenuta «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure anche di carattere processuale e procedimentale finalizzate ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale»: stabilimenti tra i quali, con l'appena successivo d.P.C.m. 3 febbraio 2023, sarebbero stati classificati quelli di proprietà di ISAB srl, mentre l'impianto di depurazione di IAS spa di Priolo Gargallo sarebbe stato riconosciuto dal medesimo d.P.C.m. come «infrastruttur[a] necessari[a] ad assicurare la continuità produttiva» degli stabilimenti di ISAB srl.

Tanto le figure apicali di ISAB srl quanto quelle di IAS spa (nonché le stesse società, ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001) sono in effetti sottoposte a indagini - come più dettagliatamente riferito al punto 1.1. del Ritenuto in fatto - in un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Siracusa e relativo a plurime ipotesi di reato, tra cui quella di disastro ambientale aggravato.

Nell'ambito di tale procedimento, il GIP del Tribunale di Siracusa ha disposto, il 13 maggio 2022, il sequestro preventivo dell'impianto di depurazione di Priolo Gargallo gestito da IAS spa, nominando un amministratore giudiziario con l'incarico di limitare il funzionamento dell'impianto di depurazione ai reflui civili, con esclusione del conferimento dei reflui industriali.

Il successivo 11 luglio 2022 è stata rilasciata l'AIA regionale all'impianto di depurazione in parola, che conteneva numerose prescrizioni ma era comunque funzionale alla prosecuzione del conferimento nell'impianto stesso dei reflui provenienti dagli stabilimenti produttivi del polo petrolchimico siracusano, ivi compresi quelli di ISAB srl. Il 29 agosto 2022, tuttavia, il GIP di Siracusa ha disposto l'adozione di un «cronoprogramma» per l'interruzione in sicurezza dei conferimenti di reflui industriali nell'impianto di depurazione in parola, ritenendo evidentemente tale impianto non idoneo ad assicurare un adeguato trattamento dei reflui provenienti dal polo petrolchimico.

Su questo sfondo fattuale si inserisce l'intervento normativo che ha introdotto la disposizione ora censurata. In assenza di alternative immediatamente praticabili per lo smaltimento dei reflui industriali, l'interruzione della loro ricezione da parte del depuratore sequestrato avrebbe comportato la necessità di interrompere la stessa attività produttiva del polo petrolchimico siracusano, con le conseguenze economiche e occupazionali agevolmente desumibili dai dati riportati dall'Avvocatura generale dello Stato nel proprio atto di intervento nel presente giudizio (punto 2.1. del Ritenuto in fatto).

Dopo che il d.l. n. 187 del 2022, come convertito, aveva prescritto in via generale alle «imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi» di garantire «la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale», il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, ha introdotto, al Capo II, una serie di «[d]isposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale».

All'art. 5 sono, in particolare, previste varie modifiche al d.lgs. n. 231 del 2001 in materia di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, miranti nel loro complesso ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva di tali stabilimenti, anche nell'ipotesi in cui sia disposta una misura cautelare a carico dell'ente ovvero una sanzione interdittiva.

L'art. 6 dispone l'introduzione, all'art. 104-bis norme att. cod. proc pen., del nuovo comma 1-bis.1, in questa sede censurato, nonché del successivo comma 1-bis.2, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica la legittimazione a proporre appello, ai sensi dell'art. 322-bis cod. proc. pen., avverso il provvedimento con cui il giudice abbia comunque escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva «nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», individuando come giudice competente per la decisione sull'impugnazione il Tribunale ordinario di Roma in composizione collegiale.



Infine, l'art. 7 prevede la non punibilità per chi abbia agito «al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale», e in conformità alle «prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici».

Durante la discussione al Senato sul disegno di legge governativo di conversione del decreto-legge, si è esplicitamente sottolineato che l'art. 6 - introduttivo della disposizione qui censurata - «ha permesso di risolvere una tematica inerente al depuratore del polo petrochimico di Priolo» (seduta n. 40 del 21 febbraio 2023). Ciò conferma la stretta connessione esistente tra la genesi della disposizione in parola e la specifica vicenda giudiziaria relativa al depuratore medesimo.

Nel frattempo, il d.P.C.m. 3 febbraio 2023 aveva già provveduto a dichiarare di interesse strategico nazionale - ai sensi del d.l. n. 207 del 2012, come convertito - gli stabilimenti della società ISAB srl e a riconoscere l'impianto di depurazione gestito da IAS spa quale infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva, rendendo così applicabile il complesso della nuova disciplina introdotta con il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, al procedimento cautelare pendente avanti al GIP di Siracusa e avente ad oggetto l'impianto di depurazione stesso.

Sulla base poi di quanto previsto dall'art. 3 del d.P.C.m., il d.interm. 12 settembre 2023 - adottato dal Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'ISPRA - ha infine indicato le concrete «misure» con le quali è stato attuato il «bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» in relazione al complesso degli stabilimenti di proprietà della società ISAB srl, nonché il «coordinamento a livello regionale in relazione agli interventi eventualmente necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti» l'impianto di depurazione di Priolo Gargallo gestito da IAS spa (oltre che l'impianto di Melilli gestito da Priolo Servizi scpa).

Tale decreto interministeriale rende, in particolare, applicabile nella vicenda giudiziaria oggetto del procedimento *a quo* la previsione del quinto periodo del nuovo art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., nei cui confronti si indirizzano le censure del rimettente.

3.2.- Tuttavia, nonostante lo stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che ne rappresenta l'occasione, la disposizione censurata non costituisce una legge-provvedimento, ma detta una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi.

Essa si inserisce, in effetti, all'interno dell'articolato disposto dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen., relativo all'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro o a confisca da parte del giudice penale, dettando regole riferite alla specifica ipotesi in cui il sequestro abbia ad oggetto «stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale» ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito (il cosiddetto “decreto Ilva”), ovvero «impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva».

Sino all'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2023, tale ipotesi era parzialmente regolata soltanto dall'art. 1, comma 4, del “decreto Ilva”, ai sensi del quale le disposizioni relative all'autorizzazione della prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale contenute nell'art. 1, comma 1, del medesimo decreto «trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento», aggiungendo che tali provvedimenti «non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa».

Il complesso delle disposizioni di cui all'art. 1 del “decreto Ilva” - già giudicate da questa Corte nella sentenza n. 85 del 2013 non incompatibili con i molti parametri costituzionali allora evocati - in sostanza sanciscono che, quando uno stabilimento sia individuato da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come «di interesse strategico nazionale», il Ministro dell'ambiente [e della sicurezza energetica] possa «autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale [AIA], la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili». In tal caso, resta esclusa la possibilità che altre autorità - compresa l'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro - possano dettarne di ulteriori, subordinando ad esse l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva, ovvero possano addirittura imporre la cessazione dell'attività stessa.

L'art. 1 del “decreto Ilva” non è tuttavia applicabile a sequestri preventivi come quello oggetto del procedimento *a quo*, per almeno due ragioni. Da un lato, la disposizione si riferisce testualmente ai soli «stabiliment[i] di interesse strategico nazionale», e non anche agli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, come nel caso degli impianti di depurazione che trattano i reflui provenienti da tali stabilimenti. Dall'altro, essa presuppone



un provvedimento di «riesame» dell'AIA adottato dal Ministro dell'ambiente, il quale però non è l'unica autorità competente al rilascio di tali autorizzazioni: tant'è vero che, nel caso dell'impianto di depurazione oggetto di sequestro nel procedimento *a quo*, l'autorità competente al rilascio dell'AIA è l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana (ARTA), il quale - peraltro - nel caso di specie aveva, per la prima volta nel 2022, rilasciato a IAS spa un'AIA, che non risulta, allo stato, oggetto di alcun riesame.

Il nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., introdotto dal d.l. n. 2 del 2023, come convertito, intende colmare queste lacune, e istituire una disciplina generale - non a caso collocata stabilmente tra le norme di attuazione del codice di rito - destinata a regolare i poteri di amministrazione spettanti al giudice del sequestro penale su stabilimenti (o parti di essi) dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del «decreto Ilva», nonché sugli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, con particolare riguardo al profilo cruciale dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività.

È dunque sulla sostenibilità costituzionale di questa disciplina generale e astratta alla luce dei parametri evocati dall'ordinanza di rimessione - e non già sulla correttezza del bilanciamento effettuato dal Governo, attraverso le misure prescritte dal d.interm. 12 settembre 2023, nello specifico caso oggetto del procedimento *a quo* - che questa Corte è, oggi, chiamata a pronunciarsi.

4.- In via ancora preliminare allo scrutinio del merito delle questioni, occorre sciogliere un nodo esegetico sulla disciplina di cui al nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., su cui si sono incentrate numerose delle eccezioni in precedenza esaminate e su cui si è, altresì, ampiamente discusso durante l'udienza pubblica, anche in risposta ai quesiti formulati da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.1.- Come a suo tempo evidenziato (*supra*, punto 2.4.4.), il presupposto interpretativo da cui inequivocabilmente muove il giudice *a quo* è che il quinto periodo della disposizione censurata lo vincoli ad autorizzare la prosecuzione dell'attività - nel caso di specie, di ricezione dei reflui industriali da parte dell'impianto di depurazione sequestrato - una volta che, «nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», siano state adottate «misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento» tra i vari interessi in conflitto. Misure che, nel caso concreto oggetto del procedimento *a quo*, sono state adottate a mezzo del d.interm. 12 settembre 2023 più volte citato.

4.2.- Tanto l'interveniente Avvocatura generale dello Stato quanto le parti hanno invece sostenuto che il nuovo comma 1-*bis*.1, letto nel suo complesso, consentirebbe al giudice di valutare l'idoneità di tali misure ad assicurare il corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco, o comunque di non autorizzare la prosecuzione dell'attività - ai sensi di quanto disposto dal quarto periodo - «quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione».

Proprio a fronte di tale possibilità, secondo l'interveniente e le parti il sesto periodo della disposizione in esame prescriverebbe al giudice di trasmettere l'eventuale provvedimento negativo sulla prosecuzione dell'attività alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sì da consentire a tali autorità di impugnare il provvedimento stesso avanti al Tribunale di Roma ai sensi del successivo comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen., pure introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito.

4.3.- Questa Corte ritiene, invece, che un attento esame della successione logica dei diversi periodi del comma 1-*bis*.1 confermi la correttezza del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente.

Il primo periodo di tale disposizione prevede la regola generale secondo cui, quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario, che l'art. 104-*bis*, comma 1, norme att. cod. proc. pen. prevede del resto sia nominato in tutti i casi di sequestro di aziende.

Il secondo periodo detta una regola speciale relativa all'ipotesi in cui l'impresa sia già stata ammessa all'amministrazione straordinaria, prevedendo che - in tal caso - la prosecuzione dell'impresa sia affidata al commissario già nominato in quella procedura.

Il terzo periodo dispone poi che, «[o]ve necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità».

Il quarto periodo - su cui si appuntano molti degli argomenti spesi dall'interveniente e dalle parti - prevede che «[l]e disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione».



Dunque: il giudice ordinariamente detta - avvalendosi per l'esecuzione del proprio provvedimento dell'amministratore giudiziario dell'azienda sequestrata (primo periodo), ovvero del commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria (secondo periodo) - disposizioni che consentano la prosecuzione dell'attività, in esito a un bilanciamento, a lui stesso affidato, tra i diversi interessi in gioco; e ciò «tenendo anche conto de[i]» (ma non essendo vincolato *ai*) provvedimenti amministrativi autorizzativi già esistenti che riguardano l'attività dell'azienda (terzo periodo). Soltanto nell'ipotesi in cui il giudice stesso ritenga che dalla prosecuzione dell'attività possa derivare un «concreto pericolo» per la salute o l'incolinità pubblica, ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori, non evitabile con alcuna prescrizione, le disposizioni dei primi tre periodi «non si applicano»: espressione, quest'ultima, che può essere ragionevolmente intesa soltanto nel senso di autorizzare il giudice a ordinare l'interruzione dell'attività, in esito a una valutazione - ancora di sua esclusiva competenza - sulla sussistenza di una situazione di concreto pericolo per i beni giuridici menzionati, derivante dalla prosecuzione dell'attività e che egli non ritiene schermabile mediante alcuna misura contenitiva (quarto periodo).

Il quinto periodo, oggetto delle censure del rimettente, riguarda però un'ipotesi ancora diversa: e cioè quella in cui, «nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale» regolata dal “decreto Ilva”, «sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento» tra i vari beni giuridici in gioco (in particolare, continuità dell'attività produttiva e salvaguardia dell'occupazione, oltre ai beni già elencati nel quarto periodo appena esaminato). Tali misure sono, all'evidenza, adottate dal Governo a valle dell'individuazione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dello stabilimento in questione come di interesse strategico nazionale, secondo lo schema procedimentale disegnato dallo stesso “decreto Ilva”; e sono, altrettanto evidentemente, distinte dai «provvedimenti amministrativi» autorizzativi di cui parla il terzo periodo, e dei quali il giudice deve semplicemente “tener conto”.

In questa diversa ipotesi, il linguaggio della legge diviene perentorio: il giudice «autorizza la prosecuzione dell'attività», senza poter più svolgere un autonomo bilanciamento tra gli interessi in gioco, evidentemente alle condizioni stabilite dal provvedimento governativo che stabilisce le «misure» di bilanciamento in questione. E senza potere, nemmeno, disporre l'interruzione dell'attività nel caso in cui apprezzi un «concreto pericolo» per la salute o l'incolinità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori, dal momento che il precedente quarto periodo deroga soltanto al primo, al secondo e al terzo periodo, ma non - appunto - al quinto, ora all'esame. In questa fase, l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta dunque al solo Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento.

La previsione, nel sesto periodo, di un obbligo di trasmissione del provvedimento «ai sensi dei periodi precedenti» (dal primo al quinto, dunque), «anche se negativ[o]» (e cioè preclusivo della prosecuzione dell'attività), alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sottende poi la volontà legislativa di assicurare a tali autorità governative - tutte a vario titolo coinvolte nella procedura disciplinata dal “decreto Ilva” - una piena e tempestiva conoscenza delle determinazioni del giudice, nell'ambito del procedimento di sequestro, relative all'azienda in questione.

E ciò sia al fine di consentire a tali autorità di calibrare le adottande «misure» di cui al quinto periodo rispetto alla concreta situazione dell'azienda, tenendo conto anche del bilanciamento già operato dal giudice sulla base dei dati da questi raccolti; sia - nell'ipotesi specifica in cui il giudice abbia negato la prosecuzione dell'attività nonostante l'avvenuta adozione delle «misure» predette da parte del Governo - onde permettere alle autorità in parola di impugnare il provvedimento di diniego alla prosecuzione dell'attività innanzi al Tribunale di Roma, ai sensi del nuovo comma 1-*bis*.2 norme att. cod. proc. pen.

Quest'ultima previsione sembra dunque operare, nella logica - invero, non proprio cristallina - del legislatore, come una sorta di “freno di emergenza” nell'ipotesi in cui il giudice, nonostante l'adozione da parte del Governo delle «misure» di cui al quinto periodo del comma 1-*bis*.1, concepite quali vincolanti per l'autorità giudiziaria, abbia comunque negato l'autorizzazione a proseguire l'attività.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'interveniente e dalle parti costituite, non può però desumersi dalla previsione dell'appello di cui al comma 1-*bis*.2 che il giudice conservi un qualche residuo potere di bilanciare discrezionalmente gli opposti interessi in gioco: e di dettare così misure che si discostino da quelle stabilite dal Governo ai sensi del quinto periodo del comma 1-*bis*.1, o addirittura di vietare la prosecuzione dell'attività sulla base di un discrezionale apprezzamento relativo ad un «concreto pericolo» di pregiudizio per i beni collettivi di cui ragiona il quarto periodo.

Al contrario, la logica seguita dal legislatore è, per quanto si è sin qui argomentato, chiara: una volta che il Governo, nell'ambito della procedura di cui al “decreto Ilva”, abbia dettato le misure di bilanciamento, al cui rispetto è condizionata la prosecuzione dell'attività, non residua più in capo al giudice del sequestro alcun margine di discrezionalità nella valutazione degli interessi in gioco, e nelle determinazioni conseguenti. Il giudice è, a questo punto, vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività, alle condizioni stabilite dal Governo.



5.- Tanto precisato con riguardo all'interpretazione della disposizione censurata, e in particolare del suo quinto periodo, possono finalmente vagliarsi nel merito le doglianze del rimettente.

In estrema sintesi, come si rammenterà, il giudice *a quo* lamenta che questa disciplina non assicuri un bilanciamento adeguato tra il complesso degli interessi di rilevanza costituzionale in gioco, e determini pertanto una lesione degli artt. 2 e 32 Cost., che tutelano la vita e la salute umana; dell'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi; nonché dell'art. 41, secondo comma, Cost., che garantisce l'iniziativa economica, imponendo però che essa non si svolga in contrasto con la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Tali censure sono parzialmente fondate, nei termini di seguito chiariti.

5.1.- Il punto di riferimento naturale, nell'esame delle presenti questioni, è rappresentato dai precedenti di questa Corte sulla vicenda Ilva, e in particolare dalla sentenza n. 85 del 2013, con cui non a caso il rimettente si confronta estesamente.

Peraltro, due fondamentali profili differenziali tra le questioni oggetto della sentenza n. 85 del 2013 e quelle odiernne debbono essere, in limine, posti in evidenza.

5.1.1.- In primo luogo, le questioni decise con la sentenza n. 85 del 2013 erano in larga parte incentrate su parametri costituzionali estranei al presente giudizio: il principio di egualianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; gli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost., in relazione all'asserita indebita incidenza del "decreto Ilva" su provvedimenti giudiziari già assunti e passati in "giudicato cautelare", attraverso norme prive del carattere di generalità e astrattezza; gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in relazione alle pretese deroghe, introdotte dalla normativa censurata, ai principi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale.

Di nessuno di tali profili si duole l'odierno rimettente, che - in particolare - non contesta la possibilità, in linea di principio, che il legislatore disciplini dettagliatamente i poteri del giudice nel caso in cui sia stato disposto il sequestro di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva.

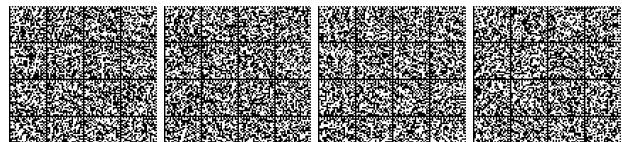
Le doglianze del GIP del Tribunale di Siracusa sono, invece, assai più circoscritte: esse assumono, in sostanza, che la disciplina in concreto dettata dal legislatore con il nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen. non offre adeguata tutela alla vita e alla salute umana, nonché all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, privilegiando in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti, per quanto considerati di interesse strategico nazionale.

5.1.2.- Censure analoghe, invero, erano state proposte - accanto alle molte altre sopra menzionate - anche nel caso deciso con la sentenza n. 85 del 2013; ed erano state in quell'occasione ritenute non fondate, per le ragioni illustrate ai punti 9 e 10 del Considerato in diritto di quella sentenza, imprimate attorno all'idea della necessità di un «ragionevole bilanciamento», riservato in linea di principio al legislatore, «tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (punto 9 del Considerato in diritto).

In relazione a queste censure va segnalato però il secondo, rilevante profilo di distinzione tra le questioni odiernne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013, che attiene al mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. - la cui lettera *s*) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione expressa nel testo costituzionale - questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).



La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connottano.

Per altro verso, la tutela dell'ambiente - nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato - assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - alla salute e all'ambiente.

Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale - lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia - questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente.

5.2.- Quest'ultimo si duole, essenzialmente, del venir meno - per effetto della disposizione censurata - di ogni potere discrezionale dell'autorità giudiziaria nella gestione dello stabilimento sottoposto a sequestro, una volta che l'autorità governativa abbia indicato le «misure» di bilanciamento cui allude il quinto periodo della disposizione censurata. Ciò appare al rimettente incongruo, al metro dei parametri costituzionali evocati, ognqualvolta le misure predette risultino insufficienti ad offrire adeguata tutela all'ambiente, o addirittura alla vita e alla salute delle persone su cui potenzialmente ricadono le conseguenze nocive dell'attività produttiva.

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, il rimettente ritiene che il decreto interministeriale con cui sono state adottate le «misure» di cui al quinto periodo della disposizione censurata si sarebbe limitato a innalzare i parametri di accettabilità degli scarichi di varie sostanze nocive per la salute umana nelle matrici aria e acqua da parte del depuratore di Priolo Gargallo, prevedendo altresì un sistema a suo avviso inefficace di monitoraggio del rispetto di tali limiti.

Come poc'anzi rammentato, la sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto non fondate doglianze analoghe rivolte nei confronti della disciplina dettata dal «decreto Ilva», che parimenti vincola l'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro alle prescrizioni dettate dal potere esecutivo, e più precisamente - in quello schema normativo - dal provvedimento del Ministro dell'ambiente che chiude la procedura di riesame dell'AIA.

Questa Corte ha in quell'occasione sottolineato che il provvedimento di riesame dell'AIA - successivo alla constatazione dell'inefficacia delle prescrizioni contenute nell'AIA originaria - «indica un nuovo punto di equilibrio, che consente [...] la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni» (punto 10.2. del Considerato in diritto).

Tale punto di equilibrio - ha proseguito la sentenza n. 85 del 2013 - «deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista» (punto 10.3. del Considerato in diritto).

La sentenza ha concluso che il punto di equilibrio così raggiunto non avrebbe potuto essere contestato dal giudice del sequestro, al quale non spetta in ogni caso un potere di «riesame del riesame» circa il merito dell'AIA, sul presupposto di una insufficienza delle prescrizioni dettate dall'autorità amministrativa (ancora, punto 10.3. del Considerato in diritto). Con conseguente non fondatezza delle questioni allora prospettate, sotto il profilo della allegata violazione del diritto alla salute e ad un ambiente salubre.

5.3.- Come osserva l'odierno rimettente, tuttavia, la disposizione ora all'esame - e in particolare il suo quinto periodo - si discosta in maniera non marginale dallo schema normativo di cui all'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, esaminato dalla sentenza n. 85 del 2013.



Anzitutto, essa non indica quale sia l'autorità amministrativa competente ad adottare le «misure» di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato (*infra*, punto 5.3.1.).

In secondo luogo, essa non chiarisce in quale rapporto si collochino tali misure con l'AIA degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale (ovvero necessari ad assicurarne la continuità produttiva), né con l'eventuale procedimento di riesame dell'AIA medesima (*infra*, punto 5.3.2.).

In terzo luogo, essa non prevede alcun termine finale per la sua operatività, a differenza di quanto invece accade nello schema normativo disegnato dall'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito (*infra*, punto 5.3.3.).

5.3.1.- Per ciò che concerne, anzitutto, l'autorità competente ad adottare le «misure» in questione, deve ritenersi che essa sia indirettamente individuabile tramite il riferimento, contenuto nel quinto periodo del comma 1-bis.1, alla «procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale», a sua volta disciplinata dal d.l. n. 207 del 2012, come convertito. Questa procedura, ai sensi dell'art. 1, comma 1, di tale decreto-legge, prende avvio con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale lo stabilimento viene individuato come di interesse strategico nazionale. Ciò comporta, di necessità, il coinvolgimento - in ragione dell'elevato rilievo dell'attività dello stabilimento per l'economia nazionale e la salvaguardia dei livelli occupazionali - del massimo livello di governo nelle decisioni che riguardano lo stabilimento, a prescindere poi dalla possibilità, per lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, di delegare a uno o più ministri l'adozione concreta delle misure cui dovrà essere condizionata la prosecuzione dell'attività produttiva stessa.

Il che è, del resto, quanto è puntualmente accaduto nel caso oggetto del giudizio *a quo*, in cui il d.P.C.m. del 3 febbraio 2023 ha demandato a un successivo «decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)», la definizione delle misure in questione.

5.3.2.- Più problematico, dal punto di vista della sostenibilità costituzionale della scelta legislativa, è però il segnalato difetto di qualsiasi indicazione, da parte della disposizione censurata, circa il procedimento da seguire per l'individuazione delle misure.

La sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto compatibile con le ragioni di tutela della salute e dell'ambiente una disciplina che vincola il giudice alle prescrizioni cristallizzate nell'AIA riesaminata: e cioè in un provvedimento «di derivazione europea» (sentenza n. 233 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto) che «costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale [...] devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sentenza n. 85 del 2013, punto 10.1. del Considerato in diritto).

In effetti, il procedimento destinato a sfociare nell'AIA o nel suo riesame - procedimento oggi regolato dagli artt. 4 e 5 e da 29-bis a 29-quattuordecies del d.lgs. n. 152 del 2006, in conformità alle dettagliate indicazioni della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) - è caratterizzato da un procedimento impegnato, tra l'altro:

- sul principio di un «approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti», al fine di evitare che «[a]pprocci distinti nel controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso» (considerando n. 3 della direttiva 2010/75/UE);

- sulla prescrizione di «tutte le misure necessarie per assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso e per assicurare che l'installazione sia gestita conformemente ai principi generali degli obblighi fondamentali del gestore», compresa la fissazione di valori limite di emissione per le sostanze inquinanti, sulla base delle migliori tecniche disponibili (BAT) (considerando n. 12 della direttiva 2010/75/UE);

- sul principio della partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale in materia ambientale (considerando n. 27 della direttiva 2010/75/UE), a sua volta derivato dai principi sanciti dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2001, n. 108: principi, quest'ultimi, puntualmente declinati a livello nazionale dall'art. 29-quater del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede ampie forme di pubblicità al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, consentendo a tutti i soggetti interessati di presentare osservazioni e di conoscere le determinazioni finali, e prevedendo la convocazione di un'apposita conferenza di servizi, oltre che gli interventi dell'ISPRA e delle competenti ARPA regionali e provinciali.



I profili della necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività, sono d'altra parte costantemente sottolineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dell'ambiente, che - essa pure ispirandosi largamente ai principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus - deduce tali profili "procedimentali" dagli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (grande camera, sentenza 9 aprile 2024 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera, paragrafo 539, e ivi ampie citazioni ai precedenti pertinenti).

La disposizione censurata non condiziona, invece, la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, come l'art. 1 del "decreto Ilva", bensì all'osservanza di generiche «misure» di bilanciamento, senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure debbano essere adottate - e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro -; e senza chiarire, nemmeno, se ed eventualmente in quale misura i valori limite di emissione possano discostarsi dalle BAT di settore, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività.

5.3.3.- Infine, e soprattutto, la disposizione censurata non contiene alcun termine finale per la sua operatività, a differenza, ancora, di quanto previsto dall'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, scrutinato con la sentenza n. 85 del 2013.

Essa finisce così per autorizzare, potenzialmente senza alcun limite di durata, un meccanismo basato su un'autorizzazione che proviene direttamente dal Governo nazionale e il cui effetto è quello di privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediamente rispetto alla tutela della stessa vita umana.

5.4.- Ritiene questa Corte che taluni dei profili critici appena evidenziati possono essere superati attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata (*infra*, punto 5.4.1.), che deve invece essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcun termine finale per la sua operatività (*infra*, punto 5.4.2.).

5.4.1.- Occorre anzitutto osservare che, in una situazione di crisi determinata dalla necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale che sia stato attinto da un sequestro penale - a sua volta disposto sulla base del fumus di una violazione in atto di normative penalmente sanzionate, con pregiudizio potenziale per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori -, non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività.

In una simile ipotesi, gli ordinari poteri del giudice - riconosciuti e disciplinati dallo stesso art. 104-bis, comma 1.bis.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen., in connessione con le finalità e la logica del sequestro cosiddetto "impeditivo" di cui all'art. 321, comma 1, cod. proc. pen. - di dettare prescrizioni miranti a impedire l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di verosimili condotte criminose in atto possono essere temporaneamente compresi, in forza di una lex specialis che riservi al potere esecutivo il compito di indicare le misure che assicurino il complesso bilanciamento tra tutti i delicati interessi in conflitto, inclusi quelli sottesi alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti in questione, e conseguentemente alla salvaguardia dei livelli occupazionali presso gli stabilimenti medesimi.

Resta fermo tuttavia che il nuovo testo dell'art. 41, secondo comma, Cost. vieta che l'iniziativa economica privata si svolga «in modo da recare danno» alla salute o all'ambiente: e nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto.

Vale, qui, quanto già affermato da questa Corte in un'altra pronuncia concernente la vicenda Ilva, con riferimento agli interessi menzionati nel testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost.: «[r]imuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (sentenza n. 58 del 2018, punto 3.3. del Considerato in diritto). Esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente.

Ed allora, le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in



via generale dalla legge in vista - appunto - di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione - che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute - dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni.

L'adozione delle misure (individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità) dovrà, inoltre, essere preceduta - conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate - da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Infine, l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore.

5.4.2.- Peraltro, una disposizione come quella all'esame - distinta dalle ordinarie procedure (*supra*, punto 5.3.2.), dirette ad assicurare la compatibilità dell'attività d'impresa con i limiti della tutela della salute e dell'ambiente, così come della salute e sicurezza dei lavoratori - potrebbe trovare legittimazione costituzionale soltanto in quanto si presenti come disciplina interinale, che consenta di non interrompere un'attività produttiva ritenuta di rilievo strategico per l'economia nazionale o per la salvaguardia dei livelli occupazionali, nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006. E ciò, in particolare, attraverso il riesame delle AIA esistenti, che si siano rivelate insufficienti rispetto ai loro scopi.

La mancata fissazione di un termine massimo di durata di operatività della previsione del quinto periodo del comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. finisce, invece, per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata del regime individuato dall'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., con assorbimento della censura riferita all'art. 2 Cost.

6.- La *reductio ad legitimitatem* di tale disposizione può essere effettuata attraverso una pronuncia additiva che introduca un termine di durata massima delle misure indicate dalla disposizione all'esame, individuato quale soluzione costituzionalmente adeguata (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2024, punto 10 del Considerato in diritto; n. 5 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto) tra quelle, già esistenti nell'ordinamento, che regolano situazioni simili.

In particolare, un punto di riferimento significativo è costituito dalla previsione dell'art. 1, comma 1, del più volte menzionato "decreto Ilva" (il d.l. n. 207 del 2012, come convertito), il quale pure risponde all'analogia esigenza di assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, in particolare nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. Tale previsione consente al Ministro dell'ambiente [e della sicurezza energetica] di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un termine massimo di trentasei mesi.

Un termine, non rinnovabile, di trentasei mesi appare congruo anche rispetto allo scopo di fissare un limite massimo di operatività delle misure di bilanciamento interinalmente individuate dal Governo ai sensi della disposizione censurata, in pendenza del quale occorrerà in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e il ripristino degli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente, in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea.

Non è un caso, del resto, che nella vicenda oggetto del procedimento *a quo*, il Governo abbia comunque ritenuto - nel dare attuazione alla disposizione censurata, e nonostante il silenzio della stessa sul punto - di fissare il termine di trentasei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento perché siano realizzati gli interventi prescritti dal d.interm.12 settembre 2023.

L'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240105

N. 106

Ordinanza 21 maggio - 13 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

- Reati e pene - Sequestro di persona - Regime di procedibilità - Generale punibilità a querela, anziché d'ufficio - Denunciata violazione della libertà personale, nonché dei principî di ragionevolezza, buon andamento e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**
- Codice penale, art. 605, sesto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; legge 27 settembre 2021, n. 134, art. 1, comma 15.
 - Costituzione, artt. 3, 13, 97 e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

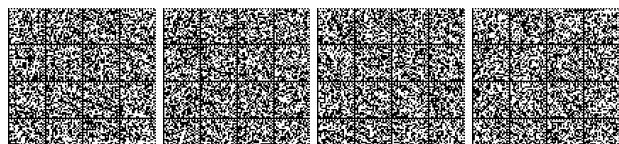
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione



dei procedimenti giudiziari), e dell'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, nel procedimento penale a carico di M. M. e altri, con ordinanza del 4 luglio 2023, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditò nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 luglio 2023, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), e dell'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), in riferimento agli artt. 3, 13, 97 e 112 della Costituzione;

che il rimettente auspica una pronuncia di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate *a) «nei termini di cui in motivazione»*, ovvero *b) «nella parte in cui non escludono dalla procedibilità a querela il delitto di sequestro perpetrato ai danni dei pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni e/o nel compimento di un atto dell'ufficio»*, *c) «nella parte in cui non prevedono che si procede d'ufficio quando il fatto di cui all'art. 605 c.p., comma 1, è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio»*, *d) «nella parte in cui non prevedono che si proceda d'ufficio quando il fatto di cui all'art. 605 c.p., comma 1, sia di lunga durata»*, *e) «nella parte in cui non prevedono che si proceda d'ufficio quando il fatto di cui all'art. 605 c.p., comma 1, sia commesso da più persone riunite ai sensi dell'art. 110 c.p.»*;

che il rimettente è giudice dell'udienza preliminare nel processo a carico di alcuni detenuti imputati, tra l'altro, del delitto di sequestro di persona di cui all'art. 605, primo comma, cod. pen. a danno di due agenti di custodia penitenziari;

che, nelle more del procedimento, è intervenuto un mutamento delle condizioni di procedibilità per tale delitto, che è divenuto procedibile a querela, in forza del nuovo sesto comma dell'art. 605 cod. pen. - introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*, del d.lgs. n. 150 del 2022 -, a norma del quale *«[n]ell'ipotesi prevista dal primo comma, il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che il fatto sia commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità»*;

che il mutamento delle condizioni di procedibilità del delitto di sequestro di persona è frutto dell'attuazione, da parte del legislatore delegato, del criterio di delega contenuto nell'art. 1, comma 15, lettera *b*), della legge n. 134 del 2021, che prevede *«l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni [...] facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità»*;

che, a seguito dell'intervento legislativo ora descritto, l'udienza preliminare era stata rinviata per consentire la presentazione dell'eventuale querela di parte, come previsto dall'art. 85 del d.lgs. n. 150 del 2022, ma il termine ivi indicato era inutilmente spirato;

che, in punto di rilevanza, il rimettente espone di dover fare applicazione dell'art. 605, sesto comma, cod. pen., come risultante dall'attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 134 del 2021, al fine di pronunciare sentenza di non luogo a procedere;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ravvisa un contrasto fra le disposizioni censurate e gli artt. 3, 13, 97 e 112 Cost.;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, la modifica del regime di procedibilità del sequestro di persona nei casi previsti dall'art. 605, sesto comma, cod. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la procedibilità a querela sarebbe irragionevole se comparata a quella d'ufficio prevista per *«le norme incriminatrici regolanti i reati-base del sequestro di persona e le norme incriminatrici di altri delitti di sequestro»*, nonché ove comparata con *«quelle norme incriminatrici che per reati normalmente procedibili a querela sanciscono la procedibilità d'ufficio allorquando siano connessi con reati procedibili d'ufficio»*;

che, nella prospettazione del rimettente, il legislatore avrebbe violato anche gli artt. 13, 97 e 112 Cost., poiché la procedibilità a querela nei casi previsti dal sesto comma dell'art. 605 cod. pen., rispettivamente: *a) darebbe vita a «un meccanismo privatistico con il quale la libertà personale, la maggiore delle libertà costituzionali, sarebbe trattata alla stregua di una merce di scambio di altri interessi e valori di minore rilevanza»*; *b) assumerebbe contorni ancora più irragionevoli in casi in cui vittime del sequestro fossero pubblici ufficiali, come nel caso oggetto del procedimento *a quo**; *c) derogherebbe all'obbligatorietà dell'azione penale senza la finalità di tutelare maggiormente la vittima o, comunque, interessi costituzionalmente rilevanti aventi pari rango rispetto a quello della libertà personale (tali non potendo essere considerate le esigenze di deflazione del contenzioso perseguiti dalla riforma)*;



che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l’inammissibilità e la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili, stante il divieto di pronunce di illegittimità costituzionale in malam partem in materia penale;

che, nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate, poiché il legislatore si sarebbe mantenuto nell’ambito dell’ampia discrezionalità a lui riservata nelle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (è citata l’ordinanza di questa Corte n. 178 del 2003).

Considerato che il giudice *a quo* censura la scelta del d.lgs. n. 150 del 2022 di prevedere la procedibilità a querela del delitto di sequestro di persona di cui all’art. 605, primo comma, cod. pen., in attuazione del criterio di delega contenuto nell’art. 1, comma 15, della legge n. 134 del 2021;

che tuttavia, sulla base della formulazione letterale del criterio di delega contenuto nella lettera *b*) del predetto comma («prevedere l’estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell’ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d’ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità»), il legislatore delegato aveva ampia discrezionalità nel selezionare i reati contro la persona, puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, cui estendere la procedibilità a querela;

che il vizio lamentato dal rimettente concerne, dunque, esclusivamente le scelte del legislatore delegato: ciò che comporta la manifesta inammissibilità per aberratio ictus (da ultimo, sentenze n. 48 del 2023 e n. 22 del 2022, nonché ordinanza n. 53 del 2022) delle questioni formulate con riferimento alla legge delega;

che, quanto alle questioni concernenti l’art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 150 del 2022, cui si deve l’introduzione del nuovo sesto comma dell’art. 605 cod. pen., il fine che il rimettente persegue è quello di ripristinare, a seguito dell’auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale, il regime di procedibilità d’ufficio per tutti o, almeno, per una parte dei fatti previsti dall’art. 605, primo comma, cod. pen.;

che l’eccezione di inammissibilità formulata dall’Avvocatura generale dello Stato è fondata;

che, infatti, l’eventuale accoglimento delle questioni prospettate inciderebbe in senso peggiorativo sulla risposta punitiva nei confronti del condannato, ampliando il novero delle ipotesi di sequestro di persona perseguitibili e punibili;

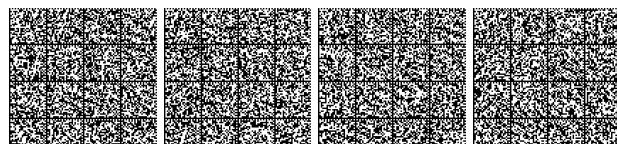
che la costante giurisprudenza di questa Corte afferma che «l’adozione di pronunce con effetti in malam partem in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., il quale, rimettendo al “soggetto-Parlamento” (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2021, n. 37 del 2019, n. 46 del 2014, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 161 del 2004; ordinanze n. 219 del 2020, n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007)» (sentenza 84 del 2024, punto 2.2.1. del Considerato in diritto nonché sentenza n. 8 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto);

che tale divieto si estende, in linea di principio, anche alle disposizioni che prevedono la procedibilità a querela di determinati delitti, disposizioni delle quali la giurisprudenza di legittimità predica la «natura mista, sostanziale e processuale», dal momento che la querela costituisce «nel contempo condizione di procedibilità e di punibilità» (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 20 giugno-18 settembre 2023, n. 38141; nello stesso senso, sezione seconda penale, sentenza 25 gennaio-23 marzo 2023, n. 12179);

che, proprio sulla base di tale natura mista, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno considerato la querela «come istituto da assimilare a quelli che entrano a comporre il quadro per la determinazione dell’an e del quomodo di applicazione del precezzo», con conseguente applicazione alle disposizioni relative dei principi sulla successione delle leggi penali nel tempo di cui all’art. 2, quarto comma, cod. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno-7 settembre 2018, n. 40150);

che, contrariamente a quanto argomentato dal rimettente, neppure può ritenersi che la disposizione censurata costituisca una norma penale di favore, soggetta al sindacato di questa Corte ancorché gli effetti della dichiarazione della sua illegittimità costituzionale ridondino in malam partem per l’imputato nel procedimento *a quo* (da ultima, in materia di norme penali di favore, sentenza n. 155 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto);

che, infatti, questa Corte identifica le norme penali di favore in quelle disposizioni che «“sottraggono” una certa classe di soggetti o di condotte all’ambito di applicazione di altra norma, maggiormente comprensiva», configurando per tali soggetti o condotte un «trattamento privilegiato» (sentenza n. 394 del 2006, punto 6.1. del Considerato in diritto), mentre la disposizione censurata si limita a compiere una delle due fondamentali scelte che si spalancano al legislatore in ordine al regime di procedibilità di ciascun delitto;



che nemmeno potrebbe sostenersi che, nel vigente sistema penale, la procedibilità d'ufficio per i delitti costituisca la regola e la procedibilità a querela l'eccezione, sicché l'eliminazione dell'eccezione comporterebbe l'automatica riespansione della regola;

che, infatti, il legislatore mostra oggi un favor crescente per il regime di procedibilità a querela per i delitti che offendono diritti individuali, laddove il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziarne la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata: e ciò sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente connesse al principio - di rango costituzionale e convenzionale - della ragionevole durata del processo, sia nell'ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all'esito della condanna e dell'inflizione della pena;

che, conseguentemente, il meccanismo per il quale la procedibilità a querela è oggetto di una previsione espressa, mentre non lo è il regime della procedibilità d'ufficio, costituisce soluzione di mera tecnica legislativa, che non sottende più la considerazione della procedibilità d'ufficio come regola o addirittura principio generale del sistema penale - come avveniva invece in passato, in forza dell'ormai superata concezione secondo cui ogni reato offende anzitutto gli interessi dell'intera collettività, rimanendo al margine la considerazione degli interessi della persona offesa nel singolo caso;

che, infine, non coglie nel segno l'argomento del rimettente secondo cui il sesto comma dell'art. 605 cod. pen. costituirebbe legge penale di favore rispetto alla pretesa lex generalis di cui all'art. 50, comma 2, cod. proc. pen. («[q]uando non è necessaria la querela, la richiesta, l'istanza o l'autorizzazione a procedere, l'azione penale è esercitata di ufficio»), giacché tale disposizione processuale - lungi dal presentarsi essa stessa come regola generale sulla procedibilità, suscettibile di riespandersi al venir meno della lex specialis - in realtà si limita a rinviare alle scelte, compiute aliunde e caso per caso dal legislatore, sul regime di procedibilità dei singoli reati;

che, per tale assorbente ragione, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, cod. pen., come introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 150 del 2022, debbono essere ritenute manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), e dell'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 97 e 112 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240106



N. 107

Sentenza 20 marzo - 18 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Incompatibilità all'assunzione di cariche - Impossibilità, agli affini entro il terzo grado del sindaco, o del presidente della giunta provinciale, a far parte della relativa giunta, e a essere nominati rappresentanti del comune o della provincia - Cessazione dell'incompatibilità laddove l'affinità derivi da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili - Esclusione - Irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per l'ex coniuge divorziato, violazione del principio di egualanza e del diritto inviolabile all'elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 64, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

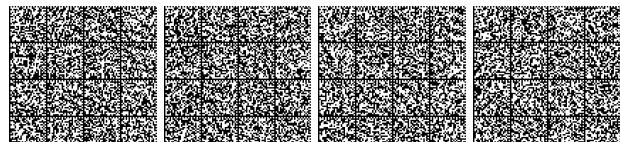
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale «dell'art. 78, terzo comma, del codice civile, implicitamente richiamato dall'art. 64, comma 4» del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra A. S., L. C., e altri, con ordinanza del 23 giugno 2023, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Udita nella camera di consiglio del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio; deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 giugno 2023, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 51 della Costituzione, dell'art. 78, terzo comma, del codice civile, «implicitamente richiamato dall'art. 64, comma 4, T.U.E.L., nella parte in cui stabilisce che "l'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge da cui deriva, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati. Cessa se il matrimonio è dichiarato nullo, salvi gli effetti di cui all'art. 87, n. 4"», così prevedendo che il vincolo di affinità permanga per il parente del coniuge divorziato, malgrado il rapporto di coniugio da cui tale vincolo è stato determinato sia ormai sciolto, e impedendo la partecipazione di quest'ultimo alla giunta municipale a seguito di designazione ad opera dell'ex coniuge di un parente».



1.1.- La Corte rimettente premette in punto di fatto che il giudizio principale era stato promosso da due consiglieri del Comune di C., per la dichiarazione di incompatibilità di A. S. a far parte della Giunta municipale ed a rivestire la carica di vicesindaco ed assessore del medesimo Comune, in ragione del vincolo di affinità con il sindaco, con la cui sorella egli aveva contratto matrimonio, per poi divorziare prima della nomina (ma, in altri passaggi dell’ordinanza, si riferisce invece che il nominato sarebbe il fratello della ex moglie del sindaco).

Il Tribunale ordinario di Avellino aveva respinto il ricorso con ordinanza del 16 giugno 2020. La Corte d’appello di Napoli, investita dell’impugnazione, in riforma della prima decisione, aveva dichiarato l’incompatibilità ai sensi dell’art. 64, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali).

Secondo la Corte territoriale, la chiara dizione letterale dell’art. 78, terzo comma, cod. civ. ricostruisce il legame di affinità quale relazione che, instaurata in seguito ad un valido matrimonio, non cessa con la fine del vincolo coniugale, ma soltanto nel caso in cui venga accertata l’invalidità dell’atto matrimoniale.

La norma non è stata modificata dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), introduttiva del divorzio, e neppure da successive disposizioni, a dimostrazione del fatto che il rapporto di affinità non viene meno in seguito alla cessazione del matrimonio da cui è scaturito, né in caso di morte di uno dei due coniugi, né nella ipotesi di pronuncia di cessazione degli effetti civili del matrimonio, ipotesi in cui il vincolo coniugale cessa con efficacia ex nunc.

La Corte territoriale aveva ritenuto, inoltre, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 78 cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3 e 51 Cost., davanti ad essa sollevata, perché mal posta, in quanto l’accesso alle cariche eletive ed agli uffici pubblici non era direttamente inciso dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, che conteneva la mera definizione del rapporto di affinità, ma, piuttosto, dall’art. 64 t.u. enti locali citato, che richiamava la prima senza eccezioni.

1.2.- La Corte di cassazione rimarca quindi che nel giudizio di legittimità il ricorso introduttivo era stato affidato a due motivi. Veniva anzitutto censurata la pronuncia di appello per violazione di legge, ai sensi dell’art. 360, primo comma, numero 3), del codice di procedura civile, nella parte in cui il giudice di merito, nel ritenere fondata la proposta impugnativa, aveva dato della norma in applicazione una interpretazione strettamente letterale e non logico-sistematica attraverso un suo adeguamento alla legge sul divorzio.

Nella diversa prospettiva, mancata nel provvedimento d’appello e oggetto del ricorso per cassazione, il divorzio condivide con la nullità l’evidenza che i legami di affinità che si sono costituiti tra ciascun coniuge e la famiglia dell’altro devono cessare, de facto e de iure, in entrambi i casi, con l’adozione delle rispettive pronunce.

Di tanto vi sarebbe conferma, secondo il ricorrente, sia nei contenuti dell’art. 87, primo comma, numero 4), cod. civ., laddove si prevede, in deroga al principio generale di cessazione del vincolo di affinità in caso di divorzio, che per le ipotesi di affinità in linea retta l’impedimento al matrimonio permanga nei casi di nullità e di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; sia, con ragionamento a contrario, dall’art. 87, primo comma, numero 5), cod. civ., che, dettato sull’impedimento matrimoniale tra affini in linea collaterale, non prevede, a conferma della regola generale, la permanenza dell’impedimento dopo la pronuncia di divorzio.

Con il secondo motivo di ricorso, si denunciava l’errore di valutazione commesso dalla Corte d’appello nel ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall’appellato, poi ricorrente per cassazione, che intendeva contestare non l’art. 64 t.u. enti locali, norma volta a tutelare l’imparzialità della pubblica amministrazione, ma l’art. 78, terzo comma, cod. civ., ove interpretato nel senso di escludere che il divorzio costituisca causa di cessazione del rapporto di affinità, risultando così norma discriminatoria quanto alla partecipazione agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, in ragione della condizione personale dell’interessato.

1.3.- Ciò premesso, nella rimarcata rilevanza che il sollevato incidente riveste rispetto al giudizio in corso, per la diretta conseguenza sull’esito dello stesso che avrebbe il riconoscimento della persistenza del rapporto di affinità tra sindaco e coniuge divorziato della parente del primo, la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell’art. 64, comma 4, t.u. enti locali «così come integrato dall’art. 78, comma 3, cod. civ.».

1.3.1.- Osserva il giudice *a quo* che detto art. 64, comma 4, t.u. enti locali - nel prevedere che il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e gli affini entro il terzo grado del sindaco e del presidente della Giunta provinciale non possono far parte della rispettiva Giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia - mira ad evitare il rischio di commistione tra gli interessi pubblici dell’ente territoriale che il sindaco ha l’obbligo di garantire e gli interessi privati dei suoi prossimi congiunti, così assicurando obiettività ed equanimità delle scelte amministrative discrezionali.

Precisa il Collegio rimettente che l’assenza di ogni ulteriore specifica indicazione contenuta nell’art. 64 citato vale a richiamare, per implicito, le regole generali previste dall’art. 78 cod. civ., il cui terzo comma, rimasto inalterato nel tempo, nel disciplinare la cessazione del rapporto di affinità in conseguenza di eventi che incidono sul vincolo matrimoniale da cui il primo deriva, non tiene conto della legge n. 898 del 1970.



Tanto darebbe giustificazione dell'evidenza che la norma provveda a disciplinare le due sole diverse ipotesi della morte del coniuge al cui verificarsi il vincolo di affinità non cessa, e della nullità del matrimonio rispetto al quale la norma prevede, invece, che il legame derivato venga meno.

Non solo - osserva il giudice *a quo* - il legislatore non ha mai modificato la norma del codice civile ma, anzi, si è trovato ad introdurre una norma nel t.u. enti locali, l'art. 64 citato, nella versione novellata dall'art. 7, comma 1, lettera b-ter), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2004, n. 140, che, seppure adottato a distanza di molti anni dalla entrata in vigore della legge sul divorzio, non considera le conseguenze della dissoluzione del vincolo matrimoniale, di cui pure l'affinità dovrebbe subire gli effetti.

1.3.2.- Nella indicata cornice normativa, la Corte di cassazione solleva l'illustrata questione di legittimità costituzionale nella dedotta incoerenza con l'assetto costituzionale della persistenza del legame di affinità oltre la pronuncia di scioglimento o cessazione degli effetti del rapporto di coniugio da cui il primo deriva.

Il diverso trattamento riservato alla dichiarazione di nullità del matrimonio rispetto al suo scioglimento finisce, secondo il giudice *a quo*, per regolare in maniera ingiustificatamente dissimile, in violazione del principio di uguaglianza formale previsto dall'art. 3 Cost., due situazioni omogenee.

L'«evidente vicinanza sotto il profilo effettuale» della declaratoria di nullità del matrimonio e della pronuncia di divorzio, contrassegnate, entrambe, da «un'iniziativa giudiziale funzionale alla demolizione del vincolo matrimoniale» e dalla condivisa natura di atto contrario al protrarsi della vita coniugale - pur nella loro distinta incidenza sul "matrimonio-rapporto" e sul "matrimonio-negoziò" - sostiene per la rimettente il dubbio di legittimità costituzionale relativo alla ingiustificata disparità di trattamento, la quale si tradurrebbe, altresì, in violazione degli artt. 2 e 51 Cost. Il combinato disposto delle norme censurate impedirebbe, infatti, all'affine, il cui rapporto sia determinato da un vincolo matrimoniale ormai cessato, di esercitare il proprio diritto di accedere ad un ufficio pubblico in condizioni di uguaglianza, con conseguente violazione del diritto inviolabile di elettorato passivo (artt. 2 e 51 Cost.).

Ricorda la Corte rimettente che il diritto in questione può subire restrizioni soltanto nei limiti strettamente necessari alla tutela di un altro interesse costituzionalmente protetto, secondo necessità e ragionevole proporzionalità (si cita la sentenza di questa Corte n. 141 del 1996), per categorie analoghe dove non è possibile dubitare per l'una e non per l'altra «dell'imparzialità di soggetti che si trovino in situazioni sostanzialmente identiche».

1.3.3.- Nell'operata disamina il giudice *a quo* ritiene infine violato anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nella non corrispondenza alla realtà sociale di una categoria di «"affini del divorziato"» destinata ad affermarsi in modo indissolubile pur originando da un rapporto, qual è quello matrimoniale, che secondo l'ordinamento ha natura dissolubile, in tal modo perpetuando, «senza senso», un legame che trova significato, proprio ed invece, quale proiezione sociale della relazione originaria, con la conseguenza che tutti gli effetti, attributivi e preclusivi, rimangono per i parenti ma non per i coniugi.

Il sindaco di un'amministrazione comunale potrebbe così nominare in Giunta l'ex coniuge, ma non il parente di questo, che pur si trovi a derivare il legame di affinità dal matrimonio ormai cessato.

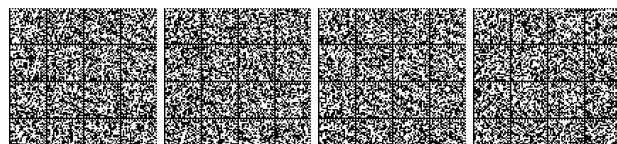
2.- Ritiene, infine, la Corte rimettente di non poter risolvere la questione attraverso «un'operazione interpretativa costituzionalmente orientata della normativa da applicare e, nello specifico, dell'art. 78, comma 3, cod. civ., a cui l'art. 64, comma 4, T.U.E.L. fa implicito richiamo».

Sosterrebbero l'assunto le opposte tesi affermate dal tribunale e dalla corte di merito, che si porrebbero in speculare corrispondenza alle teorie con cui si sono confrontate dottrina e giurisprudenza per stabilire a quale delle due ipotesi, morte del coniuge o nullità del matrimonio, debba essere avvicinata, per analogia, la fattispecie del divorzio.

La rimettente ricorda la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 7 giugno 1978, n. 2848, con cui si ritenne che il divorzio dovesse accostarsi alla morte, operando entrambi gli istituti con effetto ex nunc sul vincolo matrimoniale, per poi richiamare, in senso contrario, la giurisprudenza di merito (sono menzionati i provvedimenti del Tribunale ordinario di Grosseto 9 ottobre 2003 e del Tribunale ordinario di Milano, sezione nona civile, 19 luglio 2019, [recte: 2017]), che ha invece avvicinato il divorzio alla dichiarazione di nullità del matrimonio, nella rimarcata comune volontà dei coniugi di disgregare il vincolo matrimoniale, ritenendo da ciò doversi «arguire che l'affinità cessa con il venir meno del matrimonio».

Il giudice *a quo* denuncia quindi la natura creativa dell'attività di aggiornamento della norma cui l'interprete sarebbe chiamato nell'assecondare il ragionamento analogico ad integrazione della individuata lacuna normativa, per una finalità estranea ai compiti di nomofilachia attribuiti alla Corte di cassazione.

3.- Non vi è stata costituzione di parte né è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.



Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione prima civile, dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 51 Cost., della legittimità costituzionale «dell'art. 78, terzo comma, cod. civ., implicitamente richiamato dall'art. 64, comma 4, T.U.E.L., nella parte in cui stabilisce che “l'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge da cui deriva, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati. Cessa se il matrimonio è dichiarato nullo, salvi gli effetti di cui all'art. 87, n. 4”, così prevedendo che il vincolo di affinità permanga per il parente del coniuge divorziato, malgrado il rapporto di coniugio da cui tale vincolo è stato determinato sia oramai sciolto, e impedendo la partecipazione di quest'ultimo alla giunta municipale a seguito di designazione ad opera dell'ex coniuge di un parente».

2.- La questione è stata sollevata nel corso del giudizio instaurato sul ricorso proposto dall'ex coniuge divorziato della sorella del sindaco del Comune di C. - entrato a far parte della Giunta municipale su designazione del sindaco stesso, che lo aveva altresì nominato in sua rappresentanza quale vicesindaco - nei confronti della decisione della Corte d'appello di Napoli che, in riforma della sentenza di primo grado, aveva accertato l'incompatibilità allo svolgimento dell'ufficio indicato.

3.- Secondo la Corte rimettente, l'art. 64, comma 4, t.u. enti locali e l'art. 78, terzo comma, cod. civ., quest'ultimo richiamato per implicito dalla prima norma, non varrebbero a disciplinare gli effetti della pronuncia di divorzio sul legame di affinità. Il legislatore, infatti, non ha provveduto a modificare, all'esito dell'introduzione della legge n. 898 del 1970, la regolamentazione dell'art. 78 citato che, quale norma generale, disciplina gli effetti che la morte del coniuge e la dichiarazione di nullità del vincolo coniugale da cui deriva il rapporto di affinità producono su quest'ultimo.

3.1.- Il giudice *a quo* deduce, a sostegno dei parametri nella cui violazione si invera il formulato dubbio di legittimità costituzionale, l'ingiustificata disparità tra il trattamento riservato agli affini nei casi in cui il rapporto matrimoniale si sia sciolto o sia cessato all'esito della pronuncia di divorzio rispetto a quello riconosciuto agli affini stessi il cui presupposto vincolo matrimoniale sia venuto meno, invece, in seguito alla sentenza di nullità del matrimonio.

La nullità ed il divorzio godono, infatti, per la Corte rimettente, della comune natura di «atto contrastante con la fonte del rapporto di affinità», e si fondano entrambi «su un interesse contrario al protrarsi della vita coniugale». Ma, mentre in caso di nullità «il venir meno del vincolo coniugale comporta la cessazione del rapporto di affinità e abilita l'(ormai ex) affine a ricoprire la carica pubblica», l'accesso a detta carica è «precluso all'affine del divorziato, il cui vincolo permane, benché il rapporto coniugale da cui deriva sia parimenti venuto meno», in contrasto con il principio di egualianza.

3.2.- La Corte rimettente denuncia, ancora, la violazione degli artt. 2 e 51 Cost., per il vulnus al diritto di accesso ad un ufficio pubblico in condizioni di egualianza, nonostante il diritto di elettorato passivo risulti tra quelli inviolabili.

3.3.- Esclude, infine, il giudice *a quo* la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, che, anziché individuare la disciplina «per la fattispecie non prevista», condurrebbe l'interprete, in via di analogia, ad «aggiornare» i contenuti della norma.

4.- È necessario, in via preliminare, un breve riepilogo del contesto normativo all'interno del quale viene sollevato il dubbio di legittimità costituzionale.

4.1.- L'art. 78 cod. civ., inserito nel Titolo V (Della parentela e dell'affinità) del Libro I del codice civile e rubricato «Affinità», ai primi due commi, stabilisce che «[l]'affinità è il vincolo tra un coniuge e i parenti dell'altro coniuge» e che «[n]ella linea e nel grado in cui taluno è parente d'uno dei coniugi, egli è affine dell'altro coniuge».

Al terzo comma, la medesima disposizione stabilisce che «[l]'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge da cui deriva, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati» e, ancora, che quel legame invece «[c]essa se il matrimonio è dichiarato nullo, salvi gli effetti di cui all'art. 87, n. 4».

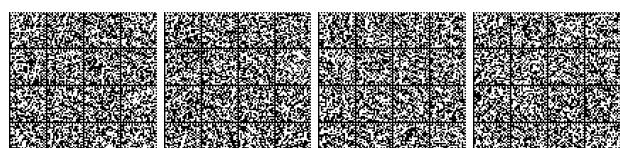
Rispetto agli eventi della «morte, anche senza prole, del coniuge» e della dichiarazione di nullità del matrimonio, la norma provvede a fissare le sorti della relazione di affinità che dal vincolo coniugale discende, secondo un regime che conosce una regola generale e le sue eccezioni.

Se alla morte si accompagna la permanenza del vincolo di affinità, altrettanto non avviene nel caso di dichiarazione di nullità del matrimonio, in cui il vizio genetico dell'atto comporta la retroattività dello stesso, salve, sempre, nell'uno e nell'altro caso, specifiche deroghe.

4.2.- Il terzo comma dell'art. 78 cod. civ. non disciplina, tuttavia, la sorte del rapporto di affinità nelle ipotesi di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

L'art. 149 cod. civ., rubricato «Scioglimento del matrimonio» nella sua originaria dizione prevedeva che il matrimonio si sciogliesse «con la morte di uno dei coniugi».

Tanto avveniva per una indissolubilità del vincolo disposta dal codice civile.



Con la legge n. 898 del 1970, il legislatore non ha regolamentato in modo organico le ricadute che l'introduzione dell'istituto del divorzio avrebbe avuto all'interno del diritto di famiglia. È solo con la successiva legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) che sono state apportate le relative modifiche del sistema, seppure per puntuali e circoscritti interventi.

5.- È in siffatto contesto che il legislatore ha inserito all'interno dell'art. 149 cod. civ. la previsione per la quale il matrimonio si scioglie, oltre che con la morte di uno dei coniugi, anche «negli altri casi previsti dalla legge» e, ancora, quella secondo cui «[g]li effetti civili del matrimonio celebrato con rito religioso, ai sensi dell'art. 82 o dell'art. 83, e regolarmente trascritto» cessano, oltre che alla morte di uno dei coniugi, anche «negli altri casi previsti dalla legge».

Il divorzio, con la modifica introdotta dall'art. 5 della legge n. 151 del 1975 nell'art. 87, primo comma, numero 4), cod. civ., determina la permanenza dell'impedimento a contrarre nuovo matrimonio derivante dal rapporto di affinità in linea retta, in caso di scioglimento o cessazione degli effetti civili del presupposto vincolo coniugale.

5.1.- Né l'art. 78 cod. civ., al terzo comma, è stato aggiornato a seguito dell'introduzione del divorzio nell'ordinamento.

La disposizione in questione non contiene, infatti, nei suoi immutati contenuti una regola d'indole generale, idonea a dare conto del (e disciplinare *il*) rapporto tra divorzio e vincolo di affinità, potendo piuttosto ad essa attribuirsi, nel serbato silenzio sul punto, la natura di mera norma di riferimento.

Gli eventi, espressamente previsti, della morte del coniuge e della dichiarazione di nullità del matrimonio, testualmente non riferibili al divorzio, possono bensì valere quali categorie di orientamento e confronto tra norme per quell'analogia legis (art. 12, secondo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile) che consente all'interprete di individuare la regola applicabile accostando, quanto agli effetti e nella identità di *ratio*, la fattispecie da disciplinare a quella già disciplinata.

5.2.- In tali termini hanno operato dottrina e giurisprudenza, che, per supplire alle incertezze e mancanze del legislatore nel dettare la regolamentazione dello scioglimento e della cessazione degli effetti del matrimonio rispetto al vincolo di affinità, hanno accostato il divorzio ora alla morte dell'altro coniuge, ora alla dichiarazione di nullità del matrimonio, salve le rispettive deroghe.

Si è così rimarcata, da una parte, nella comune operatività ex nunc del divorzio e degli effetti della morte (secondo prospettiva e soluzione adottata nell'unico precedente in termini della giurisprudenza di legittimità: Cass., sentenza n. 2848 del 1978), la salvaguardia della realtà storica e giuridica del matrimonio - nell'affermata tassatività della diversa previsione della cessazione dell'affinità all'esito della dichiarazione di nullità del matrimonio - e, dall'altra, nell'accostare il divorzio a quest'ultima, la condivisa volontà dei coniugi di disgregare la relativa comunione, per un esito mediato, in entrambe le ipotesi, dalla pronuncia del giudice.

6.- Nel delineato contesto, si rende necessario procedere, ancora in via preliminare, alla corretta individuazione del perimetro normativo all'interno del quale si colloca il sollevato dubbio di legittimità costituzionale.

6.1.- Il d.lgs. n. 267 del 2000, nell'art. 64, rubricato «Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta», al comma 4, così sostituito dall'art. 7, comma 1, lettera b)-ter, del d.l. n. 80 del 2004, come convertito, prevede che «[i]l coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della Giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva Giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia».

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*, l'art. 78, terzo comma, cod. civ. e l'art. 64, comma 4, t.u. enti locali definiscono, rispettivamente, la regola generale e quella specifica, derivata in via applicativa dalla prima, secondo cui si declina, in termini di permanenza o cessazione, il rapporto di affinità, in caso di scioglimento o cessazione degli effetti del vincolo matrimoniale da cui esso deriva, nella materia delle incompatibilità alle nomine politiche negli enti locali.

6.2.- Nella specie, peraltro, lo scrutinio di costituzionalità va condotto in modo tale da riallineare la parte dispositiva dell'ordinanza di rimessione ai più articolati contenuti della motivazione, in cui il sospetto di illegittimità costituzionale viene riguardato come incidente non già sull'art. 78, terzo comma, cod. civ., ma sull'art. 64, comma 4, t.u. enti locali, quale specifica declinazione di una regola che non vive se non nei singoli, e differenti, contesti di riferimento.

Si tratta, peraltro, di una operazione che non costituisce un novum nella giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 176 del 1992).

6.3.- Del resto, ai differenti ambiti di riferimento, all'interno dei quali la relazione di affinità svolge il proprio ruolo, di volta in volta, di attribuzione o limitazione del diritto, corrisponde un bilanciamento operato dal legislatore tra la condizione di affine e le correlate posizioni di favore o sfavore.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla materia degli impedimenti al matrimonio, in cui il codice civile distingue tra affinità in linea retta e collaterale (art. 87, primo comma, per le ipotesi, rispettivamente, di cui ai numeri 4 e 5 cod. civ.), per poi prevedere, espressamente solo nella prima ipotesi, la persistenza del divieto anche nel caso in cui l'affinità derivi da matrimonio dichiarato nullo, o sciolto, o per il quale sia stata pronunciata la cessazione degli effetti civili.

7.- Definita nel senso chiarito, la questione di legittimità costituzionale è fondata, in riferimento a tutti i parametri evocati.



7.1.- Come costantemente affermato da questa Corte, l'art. 51 Cost. va ricondotto «alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione» (sentenza n. 141 del 1996 punto 3 del Considerato in diritto) quale «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenza n. 141 citata, punto 5 del Considerato in diritto) e «svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino» (sentenza n. 60 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto che richiama la sentenza n. 277 del 2011 ed i precedenti di cui alle sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

7.2.- In questo contesto si è ancora precisato che «le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessarietà e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione» (ancora sentenza n. 141 citata, punto 3 del Considerato in diritto).

Dove il diritto all'elettorato passivo vada coniugato con gli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, le cause di incompatibilità alla carica, che del diritto all'elettorato passivo integrano una delle declinazioni, sono costituzionalmente legittime in quanto non introducano differenze nel trattamento tra categorie omogenee di soggetti che siano manifestamente irragionevoli e sproporzionate al fine perseguito.

7.3.- È di chiara comprensione che limitare, nelle ipotesi in esame, l'accesso ad un ufficio pubblico politico, qual è la partecipazione, quale componente, alla Giunta di un comune, ed alla nomina ad un ufficio di rappresentanza della municipalità, qual è la nomina a vice sindaco, con conseguente affermazione della relativa causa di incompatibilità, nel bilanciamento tra la cura dell'imparziale agire della pubblica amministrazione e la tutela del diritto inviolabile all'elettorato, si ponga in contrasto con i canoni di proporzione e ragionevolezza.

La manifesta irragionevolezza di tale disciplina emerge dall'essere la stessa, nella sua permanente affermazione, del tutto sganciata dalle sorti del rapporto di riferimento, e dalla differenza rispetto alla situazione dell'ex coniuge del sindaco, per il quale la incompatibilità non sussiste.

8.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede che non possono far parte della giunta, né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia, gli affini entro il terzo grado del sindaco o del presidente della giunta provinciale, anche quando l'affinità deriva da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili per una delle cause previste dall'art. 3 della legge 1º dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui prevede che non possono far parte della giunta, né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia, gli affini entro il terzo grado del sindaco o del presidente della giunta provinciale, anche quando l'affinità deriva da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili per una delle cause previste dall'art. 3 della legge 1º dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240107



N. 108

Ordinanza 16 aprile - 18 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Attivazione delle procedure per la quiescenza anticipata del personale società Servizi ausiliari Sicilia, con effetti economici conseguenti - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2023, alla spesa complessiva massima - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, dei principi dettati nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato presso il Museo regionale del legno bagnato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio, ai fini dell'assunzione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile nonché dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Programmazione di alcuni interventi, a seguito della delibera del CIPESS di attribuzione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 - Previsione della copertura finanziaria su risorse nazionali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei limiti statutari - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, artt. 26, commi da 78 a 80, 48, 55 e 116.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) e *l*), e terzo; statuto speciale della Regione Siciliana, artt. 14 e 17

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici :Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 4 e 5; 5; 10; 11; 26, commi 15, 78, 79 e 80; 48; 55; da 60 a 88; da 90 a 92; 94, commi da 1 a 3; da 95 a 110; 111, commi da 1 a 10; da 112 a 115; 116, commi da 1 a 5, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 aprile 2023, depositato in cancelleria il 2 maggio 2023, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
 udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;
 uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;
 deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto che, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 17 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 26, commi da 78 a 80, 48, 55 e 116, commi da 1 a 5, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025);

che l'art. 26, commi da 78 a 80, della menzionata legge reg. Siciliana n. 2 del 2023 autorizza la società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) ad attivare le procedure per la quiescenza anticipata del personale (comma 78), a stipulare accordi transattivi per la corresponsione di tutte le competenze contrattualmente previste e spettanti, riconoscendo ai soggetti interessati una somma una tantum a titolo di integrazione al trattamento di fine rapporto (comma 79), autorizzando, per l'esercizio finanziario 2023, la spesa complessiva massima di 360 migliaia di euro (comma 80);

che tali disposizioni, secondo il ricorrente, sarebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione dal momento che comporterebbero per la finanza pubblica un nuovo onere di tipo pensionistico e previdenziale, nonché una spesa obbligatoria continuativa senza l'indicazione dell'onere a regime, così violando anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai sensi del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio», e gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana);

che l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, nell'istituire il Centro di restauro del legno bagnato presso il Museo regionale del legno bagnato, non prevederebbe alcuna copertura finanziaria né la quantificazione, nel tempo, dell'onere finanziario necessario, in tal modo violando gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 38 del d.lgs. n.118 del 2011 nonché l'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale;

che l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023 - che modifica il comma 9 dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), finalizzato a favorire l'assunzione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili - concernerebbe, ad avviso del ricorrente, un aspetto procedurale (la soppressione della preventiva delibera della Giunta regionale) nell'ambito del procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio previste dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, così violando gli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. nonché l'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale. Nondimeno, essendo stato il predetto art. 36 dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza di questa Corte n. 84 del 2023, la novella normativa introdotta con l'art. 55 sarebbe anch'essa costituzionalmente illegittima;

che l'art. 116 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023 - il quale stabilisce che: «1. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 1, 5, 10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92, 94 comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, commi 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 10, 112, 113, 114 e 115, il Governo della Regione provvede, entro centoventi giorni dalla delibera CIPESS [Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile] di attribuzione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione [FSC] 2021-2027, ad avviare la relativa programmazione, previa verifica di coerenza degli interventi medesimi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento» - che avrebbe previsto la copertura finanziaria su risorse nazionali (FSC 2021-2027) stanziate su un capitolo del bilancio dello Stato non programmate, né tantomeno assegnate alle amministrazioni titolari del Piano di sviluppo e coesione (PSC), violerebbe l'art. 81, terzo comma, in quanto privo di adeguata copertura, l'art. 117, commi secondo, lettera *e*), nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e terzo, con riguardo al «coordinamento della finanza pubblica», in quanto non avrebbe tenuto conto delle prescrizioni previste dallo Stato con riguardo alle finalità e alle modalità di impiego delle risorse del FSC, l'art. 119, quinto comma, Cost., perché sarebbe in contrasto con la disciplina del finanziamento degli interventi e la finalità di perequazione e di garanzia, e l'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale;

che, con atto depositato il 6 giugno 2023, si è costituita la Regione Siciliana chiedendo di dichiarare il ricorso non fondato e di conseguenza rigettarlo;



che, in data 26 marzo 2024, in prossimità dell'udienza, la resistente ha depositato una memoria nella quale ha rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso con il quale sono state promosse le presenti questioni di legittimità costituzionale, è stata approvata la legge della Regione Siciliana 21 novembre 2023, n. 25 (Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme), il cui art. 28, comma 4, ha abrogato tutte le disposizioni oggetto del presente giudizio;

che la difesa regionale, con la memoria integrativa, ha prodotto in giudizio la nota 15 febbraio 2024, n. 10784, con cui la Ragioneria generale della Regione Siciliana ha attestato che «le norme impugnate della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2 di cui all'allegato elenco, ad eccezione degli articoli 36, 38 e 48 [...], non hanno trovato applicazione medio tempore sotto il profilo contabile dalla data della rispettiva emanazione alla data della relativa abrogazione apportata dall'articolo 28, comma 4, della legge regionale 21 novembre 2023, n. 25»;

che, con la medesima memoria, è stata altresì prodotta in giudizio la nota 9 febbraio 2024, n. 6476, con cui il Dirigente generale dell'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana ha attestato, con riferimento all'impugnato art. 48, che lo stesso «non ha trovato medio tempore applicazione»;

che la difesa regionale, ritenendo sussistere entrambe le condizioni richieste da costante giurisprudenza costituzionale, ossia la satisfattività dello *ius superveniens* e la mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impugnate (sono citate le sentenze n. 268, n. 242, n. 240, n. 235 del 2022 e l'ordinanza n. 55 del 2023), ha chiesto di addivenire a una pronuncia di cessazione della materia del contendere;

che, nel corso dell'udienza pubblica del 16 aprile 2024, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto della richiesta della resistente, non contestando la mancata applicazione della disposizione impugnata.

Considerato che, nelle more del presente giudizio, l'art. 28, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 25 del 2023 ha abrogato, a decorrere dal 24 novembre 2023, ai sensi del successivo art. 30, comma 1, le disposizioni oggetto del presente giudizio;

che il 26 marzo 2024 la resistente ha depositato memoria integrativa con cui ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere, producendo in giudizio le note della Ragioneria generale della Regione Siciliana 15 febbraio 2024, n. 10784 e del Dirigente generale dell'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana del 9 febbraio 2024, n. 6476, attestanti che le disposizioni impugnate non hanno trovato attuazione nel periodo in cui sono state vigenti;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'abrogazione della disposizione impugnata, ove non abbia trovato medio tempore applicazione, determina la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 200, n. 117 e n. 78 del 2020; ordinanze n. 79 del 2024 e n. 101 del 2020);

che la Regione Siciliana ha dichiarato che le disposizioni oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale non hanno trovato applicazione, producendo le già citate note, senza che l'Avvocatura generale dello Stato abbia mosso obiezioni al riguardo;

che sussistono, pertanto, i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere limitatamente alle questioni oggetto del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi da 78 a 80, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché alle competenze attribuite alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, e all'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera l), Cost. e 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116, commi da 1 a 5, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, comma secondo, lettera e), e terzo, Cost., e 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

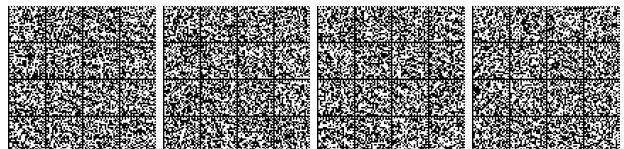
Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240108





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 108

Ordinanza del 13 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Rita Lo Coco e Aurelio Aiello contro il Comune di Bagheria

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

– Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

– [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1186 del 2021, proposto da Rita Lo Coco e Aurelio Aiello, rappresentati e difesi dall’avvocato Giovanni Scala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Principe di Paternò, n. 67;

contro

Comune di Bagheria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Claudio Trovato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via delle Alpi, n. 52;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione Seconda) n. 01130/2021, resa tra le parti, reiettiva del ricorso per l’annullamento del diniego di concessione edilizia in sanatoria prot. 32625 del 9 maggio 2018, richiesta dall’appellante ai sensi della legge n. 47/1985; nonché, quanto ai motivi aggiuntivi, della conseguente ordinanza di demolizione n. 61/Dir. 9 del 19 novembre 2018.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Comune di Bagheria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 70, che, non definitivamente pronunciando sull’appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell’incidente di costituzionalità di cui *infra*;



FATTO

1. La controversia riguarda un immobile composto da due elevazioni fuori terra con copertura a terrazzo sito nel Comune di Bagheria (PA), loc. Aspra, iscritto al N.C.T. del Comune catastalmente identificato al foglio numero 8, Particella 2356.

2. I proprietari dell'immobile, signori Rita Antonina Rosaria Lo Coco e Aurelio Aiello, hanno presentato istanza di condono ai sensi della legge n. 47 del 1985.

3. Il Comune appellato, con provvedimento 9 maggio 2018 n. 32625, ha respinto l'istanza.

4. Gli odierni appellanti hanno impugnato tale diniego con ricorso al Tar Sicilia.

5. Con motivi aggiunti hanno gravato la successiva ordinanza di demolizione n. 61/Dir 9 del 19 novembre 2018.

6. Il Tar, con sentenza 7 aprile 2021 n. 1130, ha respinto il ricorso.

7. La parte già ricorrente ha quindi appellato tale sentenza con l'odierno gravame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battiglia in un'epoca che – così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia – dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battiglia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lett. *a*), della L.R. n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battiglia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lett. *a*) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo



condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. L.R. n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata – ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario preceitto della L.R. n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue. L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'articolo 15, lettera *a*), della cit. L.R. 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a] i 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 battiglia; 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 cod. civ.) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente *sia*) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33 L.R. n. 37/1985 e 15 L.R. n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della L.R. n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegesi si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).



Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza *e* la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assoluzza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della L.R. n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'articolo 15, [primo comma,] lettera *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della L.R. n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del preceppo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della L.R. n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).



Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già espresse *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battiglia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battiglia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

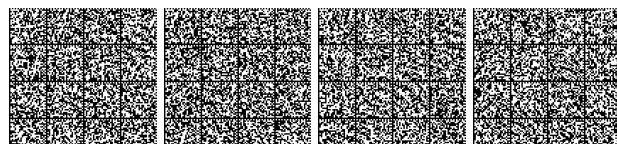
5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun. , adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente possibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25 Cost.*, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).



In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l’ambito» delle «cause d’estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. “esclusive”)», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell’art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte Cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l’ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l’esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l’art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l’art. 32-33, comma XI, secondo periodo, L.R. n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall’art. 15, lett. a), della L.R. n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera a) dell’art. 15 L.R. n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l’*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera a) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerne esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera a) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all’interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma plessa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l’art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi *atertium comparationis* – dell’irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l’istituto dell’accertamento di conformità, di cui all’art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell’art. 36 del T.U. dell’edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all’epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all’entrata in vigore di detto art. 32-33 L.R. n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile.

L’irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell’incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrinamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell’immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex artt. 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell’immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della L.R. n. 37/1985), per effetto dell’accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all’entrata in vigore della cit. L.R. 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l’accertamento di conformità.



Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex artt. 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a far riformare una decisione del T.A.R. favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il T.A.R. aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, 10 co. [ora comma XI], della l. reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lett. a) della l. reg. 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla L.R. n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non diffini rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletti sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, diffornemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).



La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex artt. 13, o 36, citt.* non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex artt. 162 e 162-bis c.p.* – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte Cost. 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrate fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché differenti (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte Cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte Cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della L.R. n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lett. *a*), della L.R. n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla L.R. n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).

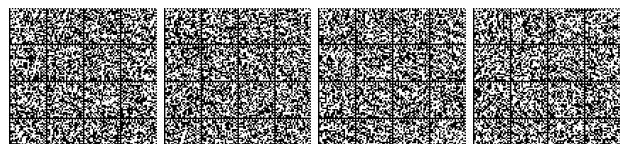
Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la L.R. n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la L.R. n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introduceva in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma*, della L.R. n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lett. *a*), della cit. L.R. n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.



Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (*e sia*) l'unica esegezi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della L.R. n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della L.R. 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. 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» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. Nulla quaestio per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e*) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art.* 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della L.R. n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla L.R. n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla L.R. n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lett. a, della L.R. n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della L.R. n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della L.R. 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della L.R. 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lett. *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della L.R. 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della L.R. 12 giugno 1976, n. 78 (enon, dunque, l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;



5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla L.R. n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò vieppiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex artt.* 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

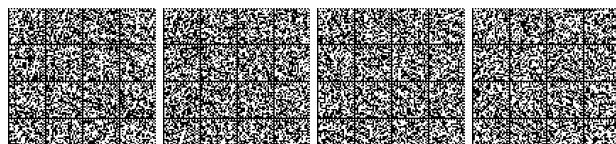
8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex artt.* 42, 44 e 47 Cost.);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub n.* 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceppo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (*né ex artt.* 32-33 cit., *né* 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 l.r. 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge reg. n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).



In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, *sub n. 3*), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della L.R. n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

- è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

- «esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precezzo normativo unitario» (Corte Cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (e *pluribus*: Corte Cost. n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti in *apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lett. *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precezzo è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 L.R. 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive L.R. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia" (*cfr.* T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554)).



Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni «sprovvisti» di piani regolatori, impartendo una direttiva «ai fini della formazione» degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lett. *a*) dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battiglia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della l.r. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 nel senso che esso vietò, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battiglia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lett. *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta L.R. n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lett. *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lett. *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lett. *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battiglia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battiglia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della L.R. n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla L.R. n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).



Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'*«intenzione del legislatore»* (art. 11 Preleggi)» (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110); e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati. Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle. L'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lett. *a*, della l.r. n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte Cost. nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giammai retroattivamente e sin dal 1976; giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

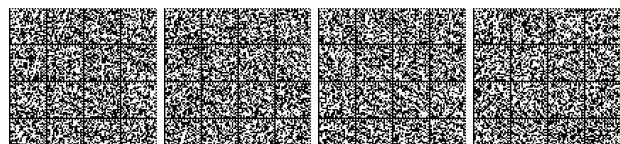
16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate LL.RR. del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere cadute (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente Sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del preceppo di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modifica retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo in *malam partem*) di legificare retroattivamente: eppò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte cost. 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo preceppo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.



Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte Cost. 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte Cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte Cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte Cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

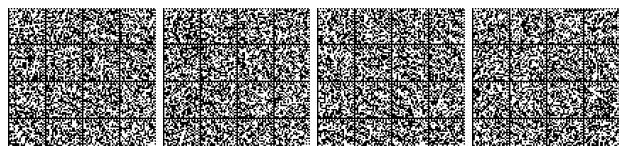
Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte Cost. n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della



definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte Cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte Cost. 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di presa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di presa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

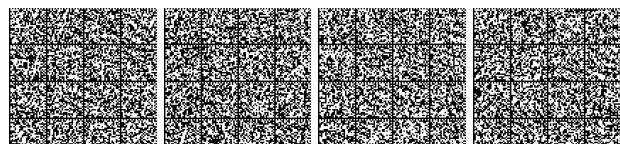
Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precetto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di ugualianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

L'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).



Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost..

18. Già Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte Cost. 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battiglia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, *ma*) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scelta da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del preceppo di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, e dell'articolo 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'articolo 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, c.p.a.;



4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

Il Presidente, Estensore: DE FRANCISCO

24C00131

N. 109

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Agostino Consiglio e Franca Marisa Sollima contro il Comune di Bagheria

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 1043 del 2020, proposto da:

Agostino Consiglio, Franca Marisa Sollima, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in Palermo, viale Libertà n. 171;



Contro:

Comune di Bagheria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Trovato, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione seconda) n. 00687/2020, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo:

del provvedimento di diniego dell'istanza di condono edilizio prot. n. 79092 del 28 novembre 2017 adottato dalla Città di Bagheria - Direzione 9 Edilizia privata con il quale è stata rigettata l'istanza di condono edilizio presentata dal ricorrente in data 29 maggio 1986, prot. n. 14612 relativa alla realizzazione di un immobile in assenza di concessione edilizia composto da due elevazioni fuori terra formanti un'unica unità immobiliare, sito ad Aspra frazione di Bagheria, in Via Mongerbino n. 9, catastalmente identificato al fg. 1, p.la 760 n. c.e.u. attualmente di proprietà del ricorrente;

nonché degli atti tutti presupposti, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

dell'ordinanza n. 40/DIR. 9 del 29 agosto 2018, notificata il 6 settembre successivo, adottata dalla Città di Bagheria - Direzione 9 Governo e pianificazione del territorio, servizio repressione abusivismo edilizio con la quale è stata ingiunta la demolizione dell'immobile sito ad Aspra frazione di Bagheria, in via Mongerbino n. 9, catastalmente identificato al fg. 1, p.la 760 n. c.e.u. attualmente di proprietà dei ricorrenti;

del provvedimento di diniego dell'istanza di condono edilizio prot. n. 79092 del 28 novembre 2017 adottato dalla Città di Bagheria Direzione 9 - Edilizia privata con il quale è stata rigettata l'istanza di condono edilizio presentata dal ricorrente in data 29 maggio 1986 prot. n. 14612 relativa alla realizzazione del predetto immobile;

nonché degli atti tutti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bagheria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024 n. 57, che, non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell'incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile composto da due elevazioni fuori terra formanti un'unica unità immobiliare, sito nel Comune di Bagheria (PA), loc. Aspra, in Via Mongerbino, n. 9, catastalmente identificato al foglio 1, particella 760.

2. Il signor Agostino Consiglio ha presentato istanza di condono ai sensi della legge n. 47 del 1985.

3. Il comune appellato, con provvedimento n. 79092 del 28 novembre 2017, ha respinto l'istanza.

4. Gli odierni appellanti hanno impugnato tale diniego con ricorso al Tar Sicilia.

5. Con motivi aggiunti hanno gravato la successiva ordinanza di demolizione n. 40/Dir 9 del 29 agosto 2018.

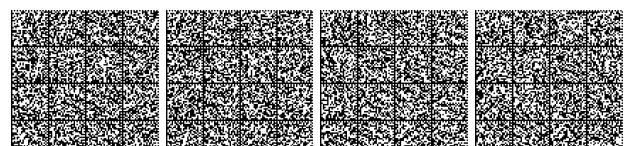
6. Il Tar, con sentenza 30 marzo 2020 n. 687, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti.

7. La parte già ricorrente ha, quindi, appellato tale sentenza con l'odierno gravame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che — così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi — pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.



DIRITTO

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale — ritenendola rilevante e non manifestamente infondata — la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo — di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» — sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché — in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia — dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziates prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» — per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto — ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 — di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziates prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse — oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera *a*) — tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. l.r. n. 15 del 1991, che — pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente — senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata — ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, l.r. n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della l.r. n. 37 del 1985 — questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario precezzo della l.r. n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) — con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziates prima dell'entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera *a*), della cit. l.r. 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a] i 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».*

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 cod. civ.) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33, l.r. n. 37/1985 e 15, l.r. n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa — sul piano logico e sistematico — che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b), c), d)* ed *e*).

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battigia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della l.r. n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a) a e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere — e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* — che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale — com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere — si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale — della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante — di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegeti della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.



3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava — in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza — quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della l.r. n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto — tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni — introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della l.r. n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi — ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva — se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del preceppo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione — e la conseguente non condonabilità ai sensi della l.r. n. 37 del 1985 — possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione — di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa — *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della l.r. 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della l.r. 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come



rinvia esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì — come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* — della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo *a posteriori*, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro — da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali — pur se giuridicamente possa invece risultare quanto meno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25 Cost.*, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato — e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi — che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ..., individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive")», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno — in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale — resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, l.r. n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15, l.r. n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;



2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerne esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) — e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma pregressa — qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improportionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi *a tertium comparationis* — dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi — l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del T.U. dell'edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33, l.r. n. 37 del 1985) dal comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrivamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della l.r. n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. l.r. 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che — alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 — anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale — e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione siciliana) — proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla ratio *decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a



far riformare una decisione del T.A.R. favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il T.A.R. aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, 10 co. [ora comma XI], della legge reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a) della legge reg. 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operata dalla l.r. n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché — allorché se ne sfondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori — tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 — perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun preцetto direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari — quella su cui si radica l'inconstituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli* 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro — come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli* 162 e 162-bis c.p. — quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte cost. 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge — solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* — consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrati fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della l.r. n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.



Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla l.r. n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).

Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la l.r. n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo — e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» — di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui — secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 — il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la l.r. n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introduceva in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale — cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 — ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma*, della l.r. n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lett. a), della cit. l.r. n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della l.r. n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della l.r. 30 aprile 1991, n. 15 — ai sensi del quale «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» — il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 e) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale



ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, ex art. 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni — sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa — sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*, della l.r. n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 — nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* — ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla l.r. n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla l.r. n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare — come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio — che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lett. *a*, della l.r. n. 15 del 1976, bensì dell'art. 23, comma X (ora XI), della l.r. n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, l.r. n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lettera *a*, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della l.r. 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della l.r. 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lett. *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della l.r. 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della l.r. 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della l.r. n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatosi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla l.r. n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della l.r. n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento — non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, ex art. 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili — non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale ex lege n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (ex lege cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (ex articoli 13 e 36 cit.);



7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare — per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) — con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli* 42, 44 e 47 Cost.);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte cost. 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti — forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo a loro rivolto, del 1976 — si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma — pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 — cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub n.* 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precetto che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex articoli* 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2, l.r. 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge reg. n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità — invero a ben vedere insussistente — di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, *sub n.* 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della l.r. n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario» (Corte cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».



Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte cost. n. 133/2020, cit., 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata — ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976 — giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991 — riferito, infatti, all'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» — senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è — conformemente a tutta la più recente giurisprudenza — l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15, l.r. 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia"» (*cfr.* T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554)).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei comuni "sprovvisti" di piani regolatori, impartendo una direttiva "ai fini della formazione" degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lett. *a*) dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della l.r. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).



Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976 nel senso che esso vietò, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lett. *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta l.r. n. 78 del 1976 contenga cinque precetti — quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) — a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lett. *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lett. *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lett. *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che — alla stregua del testo originario della l.r. n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operatane dalla l.r. n. 15 del 1991) — solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precezzo, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”, anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l’”intenzione del legislatore”» (art. 11 Preleggi)» (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori — come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso — dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare — poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione — il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lett. *a*), della l.r. n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte cost. nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).



15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» — retroattivamente, si è voluto affermare — come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali — quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate ll.rr. del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata — sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere cadute (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del preceppo di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare — esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica — che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppero tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte cost. 13 giugno 2022, n. 145; nonché, e *plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame — mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo preceppo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) — il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte cost. 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto — ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica — esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte cost. n. 73 del 2017, cit.).



Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente — nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione — l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte cost. n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane — ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 — risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta — com'è accaduto nella specie — addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte cost. 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di presa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno paleamente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai pri-



vati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commercialità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie — quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica — che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precezzo che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 — ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge — avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

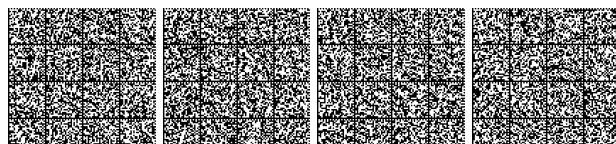
L'esigenza di rispetto di *standard minimi* di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata — non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione — ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost..

18. Già Corte cost. 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte cost. 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata — ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica — l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).



Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi — subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta — la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, seceva da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infodata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 — quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 — per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infodata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

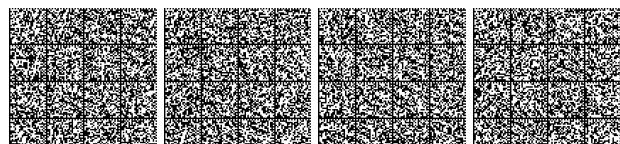
Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00132



N. 110

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Anna Maria Maltese, Giovanna Maltese e Lucia Maltese contro il Comune di Marsala.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 67 del 2021, proposto da Anna Maria Maltese, Giovanna Maltese, Lucia Maltese, rappresentate e difese dall’avvocato Michele Guitta, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro Comune di Marsala, non costituito in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione seconda), n. 01526/2020, resa tra le parti, recante la reiezione del ricorso proposto in prime cure per l’annullamento dell’ordinanza di demolizione n. 142 del 28 luglio 2009, a firma del dirigente del settore territorio ed ambiente del Comune di Marsala — con cui è stata ingiunta la demolizione delle opere abusivamente realizzate — e dell’ordinanza n. 09 dell’11 febbraio 2014 di accertamento di inottemperanza alla demolizione, a firma del dirigente dell’ufficio abusivismo del Comune di Marsala e del conseguente provvedimento di acquisizione gratuita al patrimonio del comune;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro;

Nessuno è presente per le parti;

Vista la sentenza non definitiva di questo consiglio 25 gennaio 2024, n. 59, che, non definitivamente pronunciando sull’appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell’incidente di costituzionalità di cui *infra*;

Fatto

1. La controversia riguarda un immobile sito nel Comune di Marsala, censito al foglio di mappa n. 1, particella n. 484.

2. I signori Pietro Maltese e Maria Antonietta Cusa, in data 30 aprile 1986, hanno presentato istanza di condono ai sensi della legge n. 47 del 1985.



3. Il comune appellato, con ordinanza n. 142 del 28 luglio 2009, ha ordinato la demolizione dell’immobile.
4. Con ricorso al TAR Sicilia i signori Pietro Maltese e Maria Antonietta Cusa hanno impugnato il provvedimento.
5. Con motivi aggiunti hanno poi gravato l’ordinanza n. 9 dell’11 febbraio 2014, di accertamento di inottemperanza alla demolizione, ed il conseguente provvedimento di acquisizione gratuita al patrimonio del comune.
6. Il TAR, con sentenza 22 luglio 2020, n. 1526, ha respinto il ricorso.
7. La sentenza è stata appellata dalle signore Anna Maria Maltese, Giovanna Maltese e Lucia Maltese (eredi degli originari ricorrenti) con l’odierno gravame.
8. All’udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.
9. In esito a tale udienza, questo consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l’appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all’esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell’art. 15, comma 1, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battiglia in un’epoca che — così com’è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l’opera di cui qui trattasi — pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.
10. Sicché, onde poter svolgere l’ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

Diritto

1. Il collegio, ai fini dell’ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale — ritenendola rilevante e non manifestamente infondata — la questione di legittimità costituzionale:

a) dell’art. 2, comma 3 della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo — di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all’art. 15, prima comma, lettera *a*), ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» — sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché — in via subordinata e condizionatamente all’esegesi che se ne dia — dell’art. 23 (ossia dell’art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepta in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» — per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1 della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il collegio dubita della compatibilità costituzionale dell’impostazione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battiglia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l’avvenire, ossia dall’entrata in vigore della citata legge n. 15 del 1991.

L’accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l’effetto — ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al citato art. 15, primo comma, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976 — di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battiglia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse — oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal citato art. 15, lettera *a*) — tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all’entrata in vigore della citata legge regionale n. 15 del 1991, che — pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retro-



attivamente — senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata — ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal citato art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI della legge regionale n. 37 del 1985 — questo consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario preceppo della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) — con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della citata legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera *a*) della citata legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

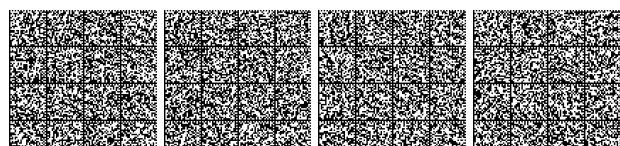
a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 del codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 citato a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente *sia*) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei citati articoli 32-33 legge regionale n. 37/1985 e 15 legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa — sul piano logico e sistematico — che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal citato art. 15) nei 150 metri dalla battigia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del citato art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegesi si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).



Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere — e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* — che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza *e* la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale — com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere — si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale — della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante — di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

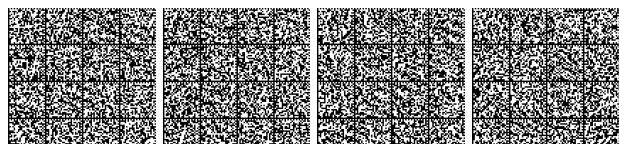
3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava — in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza — quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto — tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni — introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi — ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva — se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del preceppo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione — e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 — possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).



Si è già detto che, ad avviso del collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già espresse *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione — di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo consiglio di giustizia amministrativa — *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suseposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battiglia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del comune in epigrafe);

II) per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suseposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battiglia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il collegio dubita altresì — come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* — della legittimità costituzionale del citato comma XI, ove mai esso fosse possibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

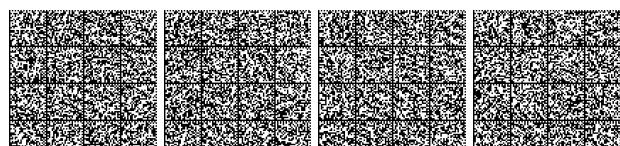
5. È superfluo ribadire come il collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sezione riunite, adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro — da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali — pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente possibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art.* 25 della Costituzione, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione



dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante in *bonam partem*, piuttosto che in *mala partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato — e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi — che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ..., individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. “esclusive”)», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte costituzionale 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno — in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale — resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 della Costituzione, nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15 legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerne esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) — e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma pregressa — qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* — dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegeti — l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33 legge regionale n. 37 del 1985) dal comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati articoli 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrivamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 citati*).



La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della citata legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che — alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 — anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal citato art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostantive, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai citato art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale — e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla citata legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della regione siciliana) — proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli* 13 e 36 citati.

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla ratio *decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'amministrazione (comune e regione) che erano volti a far riformare una decisione del T.A.R. favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il T.A.R. aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal comune appellante, «che l'art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 metri dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi 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 fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dall'art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgolettati sono tratti dalla citata sentenza n. 99 del 1991 di questo consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché — allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori — tale compatibilità sembra in effetti a questo collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 — perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della citata legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun preцetto direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari — quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, diffidamente



da quanto opina questo collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fatispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguherla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli* 13, o 36, citati, non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro — come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli* 162 e 162-bis del codice penale — quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n. 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge — solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* — consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrato fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte costituzionale 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del comune interessato.

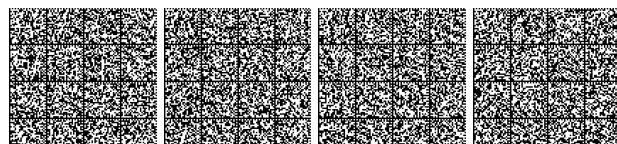
Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13* citato (*ratione temporis* vigente).

Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13* citato); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal citato art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo — e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» — di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui — secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 — il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introduceva in via diretta).

In sintesi, il collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenerlo poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.



Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale — cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del citato art. 13 — ossia quella di ritenerne esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma della legge regionale n. 37/1985*, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*) della citata legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il collegio ritiene che questa sarebbe stata (*e sia*) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono assolutamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del citato art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 — ai sensi del quale «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» — il quadro normativo primario cambia radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì entro il 31 dicembre 1993).

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e*) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art. 34, comma 2, c.p.a.*, resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni — sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa — sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della citata legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 — nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* — ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma assolutamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 della Costituzione);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 della Costituzione);

3) neppure potendosi opinare — come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo consiglio — che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 15 del 1976, bensì dell'art. 23, comma X (ora XI) della legge regionale n. 37 del 1985: sia



perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a), d) ed e)* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1 della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 della Costituzione;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostante al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, della Costituzione): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento — non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 della Costituzione, ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili — non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò vieppiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* citata) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex articoli* 13 e 36 citati);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare — per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 della Costituzione) del diritto di proprietà privata (art. 42 della Costituzione) — con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 della Costituzione, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli* 42, 44 e 47 della Costituzione);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 della Costituzione): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti — forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 — si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).



Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma — pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della citata legge regionale del 1976 — cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, sub n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precezzo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex articoli* 32-33 citati, né 13 e 36 citati) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2, legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15, legge regionale n. 78 citata» (così, e *pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità — invero a ben vedere insussistente — di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precezzo normativo unitario» (Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (e *pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata — ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976 — giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precezzo è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 — riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), *d*), ed *e*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» — senza farsi (più) carico



di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è — conformemente a tutta la più recente giurisprudenza — l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15, legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia" (*cfr.* T.A.R. Sicilia, Palermo, sezione III, 20 luglio 2009, n. 1328; sezione III, 4 gennaio 2008, n. 1; sezione I, 9 ottobre 2008, n. 1251; sezione III, 18 aprile 2007, n. 1130; sezione III, 4 ottobre 2006, n. 2019; sezione I, 11 novembre 2002, n. 3817; sezione I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., sezione giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554)).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei comuni "sprovvisti" di piani regolatori, impartendo una direttiva «ai fini della formazione» degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietи, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*) della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti — quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) — a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettere *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettere *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 metri dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma della legge n. 10 del 1977).



Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lettere *b*) e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che — alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991) — solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11, Preleggi)» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori — come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso — dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare — poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione — il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale n. 133/2020, n. 167/2018, n. 15/2018 e n. 525/2000, citati).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le citate disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» — retroattivamente, si è voluto affermare — come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giammai retroattivamente e sin dal 1976; giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione interpretanda non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali — quale il collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata — sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caduate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare — esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica — che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.



È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppero tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame — mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precetto (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) — il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 della Costituzione gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto — ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica — esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte costituzionale n. 108 del 2019, citato, e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, citata).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente — nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione — l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citate, 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte costituzionale n. 108 del 2019, citata).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte costituzionale 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, citata, 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane — ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 — risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 della Costituzione.

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere



se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta — com'è accaduto nella specie — addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985).

Perciò il collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte costituzionale 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, citate, 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte costituzionale 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, citate); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione interpretanda.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, ex art. 13 legge n. 47 del 1985.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precezzo, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie — quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica — che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte costituzionale 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precezzo che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione interpretanda un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 — ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge — avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).



L'esigenza di rispetto di *standard minimi* di intelligenza del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata — non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione — ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1 della Costituzione.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata — ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica — l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi — subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta — la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, *ma* realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati).

Viceversa, ritiene il collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scevra da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

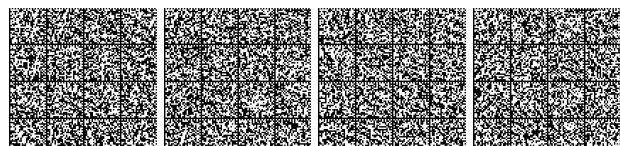
20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 codice di procedura civile, per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P. Q. M.

Il consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infodata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3 della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 — quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del preceppo di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 — per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2 della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);



2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al presidente della Regione Siciliana, al presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00133

N. 111

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Michele Parisi e Caterina Parisi contro il Comune di Marsala.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

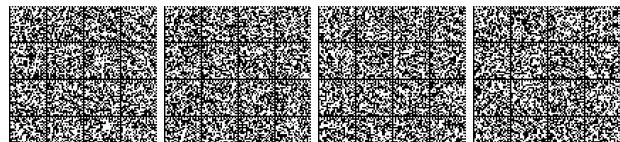
In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 152 del 2021, proposto da Michele Parisi, Caterina Parisi, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Giacalone, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;



Contro Comune di Marsala, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione seconda), n. 01448/2020, resa tra le parti, reiettiva del ricorso principale proposto per l'annullamento:

della determina dirigenziale n. 21 del 18 settembre 2014 del dirigente del Comune di Marsala, settore LL.PP. - area organizzativa edilizia privata, nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenziali.

Nonché del ricorso per motivi aggiunti proposto per l'annullamento:

dell'ordinanza dirigenziale n. 46 del 7 giugno 2018, notificata il 4 luglio 2018, di demolizione di opere edili asseritamente abusive e ripristino dello stato dei luoghi;

della stessa ordinanza dirigenziale di demolizione n. 46 del 7 giugno 2018 nella parte in cui preordina l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria *ex art. 31, comma 4/bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 oltreché di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenziali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 60, che, non definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell'incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile sito nel Comune di Marsala, contrada Rina, foglio numero 324, particella 1802.

2. La sig.ra Rosa Patti, proprietaria dell'immobile e dante causa a titolo universale degli odierni appellanti, aveva presentato istanza di concessione edilizia in sanatoria ai sensi della legge n. 47 del 1985 e della legge regionale n. 37 del 1985, in data 9 giugno 1986, prot. n. 6469.

3. Il comune appellato, con provvedimento 18 settembre 2014, n. 21, ha respinto la richiesta di condono.

4. Gli odierni appellanti, nella qualità di eredi della sig.ra Rosa Patti, hanno impugnato tale diniego con ricorso al Tribunale amministrativo regionale Sicilia.

5. Con motivi aggiunti hanno gravato la successiva ordinanza di demolizione n. 46 del 7 giugno 2018.

6. Il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza 16 luglio 2020 n. 1448, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti.

7. La parte già ricorrente ha quindi appellato tale sentenza con l'odierno gravame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

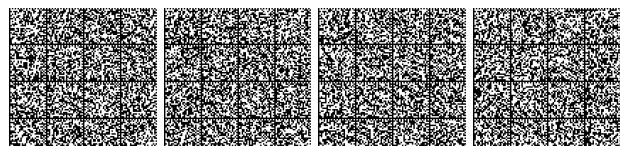
9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precetto – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima



comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all’esegesi che se ne dia – dell’art. 23 (ossia dell’art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il collegio dubita della compatibilità costituzionale dell’imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l’avvenire, ossia dall’entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L’accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l’effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera a) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all’entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata – ossia solo per l’inverosimile eventualità che, all’opposto di quanto questo collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l’esclusione dal condono del 1985 non derivi dall’interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un’ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell’originario precezzo della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L’art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell’entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l’art. 15, lettera a), della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 del codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;



b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente *sia*) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33, legge regionale n. 37/1985 e 15, legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b), c), d)* ed *e*).

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a) a e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («::») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battiglia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

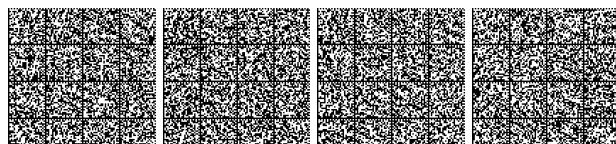
Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza *e*) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato). Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegeti della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battiglia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di absolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985,



n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del precezzo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di Giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbio circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

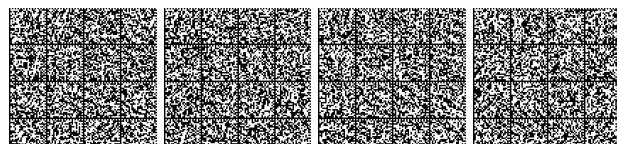
I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).



5. È superfluo ribadire come il collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25* della Costituzione, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ..., individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive")», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte costituzionale 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 della Costituzione, nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15, legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mo-



zata», del richiamo della norma pregressa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* – dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33, legge regionale n. 37 del 1985) dal comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati articoli 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrivamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. articoli 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla ratio *decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'amministrazione (comune e regione) che erano volti a far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il Tribunale amministrativo regionale aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal comune appellante, «che l'art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attua-



zione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risultò possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

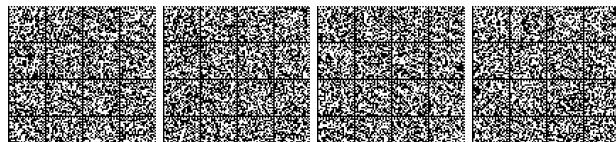
La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli* 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli* 162 e 162-bis del codice penale – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrati fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte costituzionale 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13* cit. (*ratione temporis* vigente).



Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art.* 13 cit.); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un' esegeti conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art.* 32-33, XI comma, della legge regionale n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*, della cit. legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il collegio ritiene che questa sarebbe stata (*e sia*) l'unica esegeti conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostatività della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «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» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e* entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art.* 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere



essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 della Costituzione);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 della Costituzione);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 della Costituzione;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatosi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, della Costituzione): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, ex art. 10 della Costituzione, ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale ex lege n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre cinque anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi quindici anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (ex lege cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (ex articoli 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 della Costituzione) del diritto di proprietà privata (art. 42 della Costituzione) – con



il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, a fortiori, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art. 3 della Costituzione*, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli 42, 44 e 47 della Costituzione*);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 della Costituzione): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, sub n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceppo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (*né ex articoli 32-33 cit., né 13 e 36 cit.*) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2, legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15, legge reg. n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un preceppo normativo unitario» (Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).



Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, *d*, *ed e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossia la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui “Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia” (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554)).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei comuni “sprovvisti” di piani regolatori, impartendo una direttiva “ai fini della formazione” degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale n. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietи, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).



E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettera *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettera *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alla lettera *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0, 75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva. Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla legge regionale n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”, anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l’”intenzione del legislatore” (art. 11 Preleggi)» (Corte costituzionale 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle. L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale n. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.



Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere cadute (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precezzo di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modifica retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppérò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 della Costituzione gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).



Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte costituzionale 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 della Costituzione.

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte costituzionale 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte costituzionale 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precezzo, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempiimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).



Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta” (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

“Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l’ambiente e il paesaggio” (Corte costituzionale 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del preceitto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell’azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all’opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

L’esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all’autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un’ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d’azione» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell’affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell’ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell’affidamento dei cittadini, determini l’illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma assolutamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l’odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all’opposto di quanto opina questo collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991,



ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, *ma*) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, seceva da ogni espeditivo argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 del codice di procedura civile, per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precezzo di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e *ivi*, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, del c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al presidente della Regione Siciliana, al presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

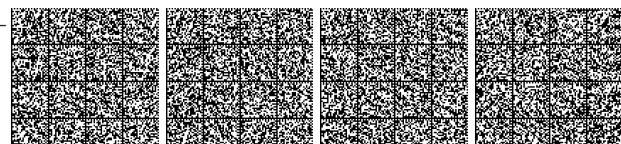
Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00134



Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Salvatore Failla contro il Comune di Siracusa.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battiglia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 160 del 2021, proposto da Salvatore Failla, rappresentato e difeso dall’avvocato Antonio Gallo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia; contro Comune di Siracusa, rappresentato e difeso dall’avvocato Enzo Daniele Ranno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia – sezione staccata di Catania (Sezione prima), n. 02122/2020, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso proposto per l’annullamento dell’atto di ripulsa di domanda di sanatoria prot. gen. n. 90688/1986 e prot. urb. n. 3237/1987, notificato il 10 gennaio 2012, nonché della coeva ordinanza di demolizione n. 186 del 10 dicembre 2012, notificata in pari data, relativa ad un fabbricato abusivo realizzato a Siracusa, Contrada Chiusa Cisterna, riportato al N. C. E. U. foglio 163, particella 512, composto da tre vani e accessori.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Siracusa;

Visti tutti gli atti della causa;

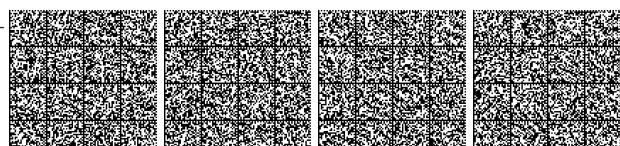
Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro, nessuno è presente per le parti;

Vista la sentenza non definitiva di questo consiglio 25 gennaio 2024, n. 61, che, non definitivamente pronunciando sull’appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell’incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile realizzato dal ricorrente a Siracusa, in Contrada Chiusa Cisterna, riportato al N. C. E. U. foglio 163, particella 512, composto da tre vani e accessori.

2. Il sig. Failla ha presentato istanza di sanatoria ai sensi della legge n. 47 del 1985.



3. Il comune appellato, con provvedimento 6 dicembre 2012 prot. gen. n. 90688/1986 e prot. urb. n. 3237/1987, ha respinto l'istanza.

4. Con ordinanza 10 dicembre 2012, n. 186 il comune ha ordinato la demolizione dell'immobile.

5. L'odierno appellante ha impugnato i suddetti provvedimenti con ricorso al Tar Sicilia, sez. staccata di Catania.

6. Il Tar, con 31 agosto 2020, n. 2122, ha respinto il ricorso.

7. La parte, già ricorrente, ha quindi appellato tale sentenza con l'odierno gravame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che — così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi — pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale ritenendola rilevante e non manifestamente infondata — la questione di legittimità costituzionale:

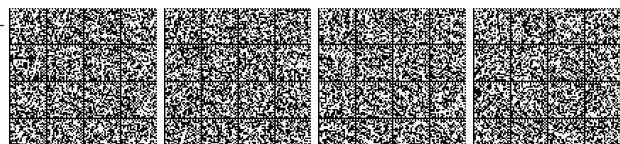
a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo — di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» — sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché — in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia — dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepta in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» — per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto — ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 — di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse — oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera *a*) — tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che — pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente — senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.



In via subordinata — ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 — questo consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario preceitto della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) — con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera *a*, della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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 battiglia; 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33 legge regionale n. 37/1985 e 15 legge regionale n. 78/1976:

ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa — sul piano logico e sistematico — che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgolette; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battiglia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».



Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere — e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* — che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale — com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere — si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale — della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante — di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava — in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza — quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto — tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni — introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985):

salvo poi a valutarsi — ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva — se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del pregetto in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione — e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 — possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.



Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione — di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo consiglio di giustizia amministrativa — *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il collegio dubita altresì — come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* — della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse possibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

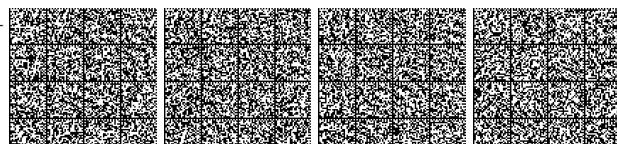
Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro — da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali — pur se giuridicamente possa invece risultare quanto-meno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25* della Costituzione, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato — e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui



qui trattasi — che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ..., individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. “esclusive”»), perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte costituzionale 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno — in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale — resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 della Costituzione, nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15 legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerne esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) — e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma pregressa — qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* — dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi — l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33 legge regionale n. 37 del 1985) dal comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrualmente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.



Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che — alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 — anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale — e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economicosociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione siciliana) — proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

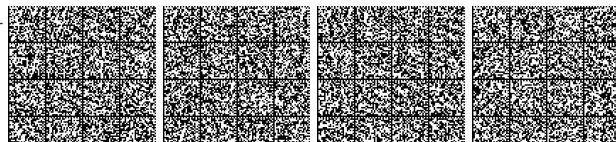
Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'amministrazione (comune e regione) che erano volti a far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il T.A.R. aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal comune appellante, «che l'art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operata dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché — allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori — tale compatibilità sembra in effetti a questo collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 — perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari — quella su cui si radica l'inconstituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).



Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli 13, o 36, citt.* non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro — come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli 162 e 162-bis c.p.* — quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n. 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge — solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* — consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrate fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte costituzionale 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).

Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo — e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» — di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui — secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 — il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale — cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 — ossia quella di ritenerne esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma*, della legge regionale n. 37/1985,



solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*), della cit. legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegezi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la pretesa ostatività della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 — ai sensi del quale «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» — il quadro normativo primario cambia radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e*) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art. 34, comma 2, c.p.a.*, resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni — sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa — sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 — nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* — ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

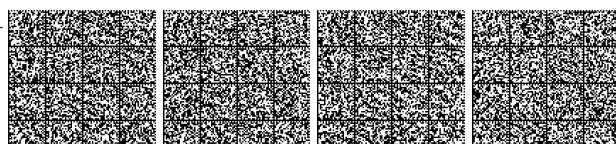
Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 della Costituzione);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 della Costituzione);

3) neppure potendosi opinare — come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo consiglio — che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, *d* ed *e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che,



nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 della Costituzione;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostantiva al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, della Costituzione): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento — non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 della Costituzione, ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili — non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex articoli* 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare — per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 della Costituzione) del diritto di proprietà privata (art. 42 della Costituzione) — con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, a fortiori, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli* 42, 44 e 47 della Costituzione);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 della Costituzione): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti — forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo a loro rivolto, del 1976 — si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma — pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 — cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente



possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, sub n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precezzo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex articoli* 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge regionale n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità — invero a ben vedere insussistente — di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precezzo normativo unitario» (Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata — ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976 — giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precezzo è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 — riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» — senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).



Paradigmatica, in tal senso, è — conformemente a tutta la più recente giurisprudenza — l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia»» (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., sez. giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei comuni "sprovvisti" di piani regolatori, impartendo una direttiva "ai fini della formazione" degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale n. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietò, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti — quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) — a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettera *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettera *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettera *a*), *d*) ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.



Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere a, d, e) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che — alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla legge regionale n. 15 del 1991) — solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 preleggi)» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori — come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso — dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare — poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione — il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lett. *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» — retroattivamente, si è voluto affermare — come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali — quale il collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata — sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caducate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare — esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica — che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppure tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro com-



patibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame — mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) — il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 della Costituzione gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto — ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica — esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente — nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione — l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione ed è ritenuto «principio connaturato allo stato di diritto» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte costituzionale 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane — ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 — risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 della Costituzione.

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.



Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta — com’è accaduto nella specie — addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull’affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte costituzionale 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte costituzionale 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L’imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno paleamente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell’intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l’intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell’obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell’inadempiimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell’attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l’area dell’attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

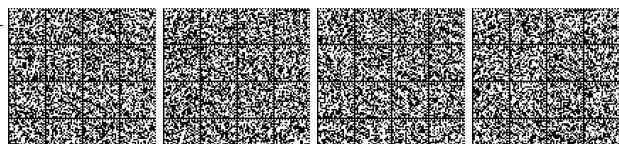
Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie — quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica — che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l’ambiente e il paesaggio» (Corte costituzionale 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precetto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell’azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all’opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespote è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 — ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge — avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

L’esigenza di rispetto di *standard minimi* di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata — non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca



all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione — ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, si da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma assolutamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata — ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica — l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi — subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta — la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scevra da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infodata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 — quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del preceppo di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 — per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);



2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;
 Sara Raffaella Molinaro, consigliere;
 Giuseppe Chinè, consigliere;
 Giovanni Ardizzone, consigliere;
 Antonino Caleca, consigliere;

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00135

N. 113

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Rosa Franzò, Sebastiana Franzò e Vincenza Franzò contro il Comune di Siracusa.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 169 del 2021, proposto da:

Rosa Franzò, Sebastiana Franzò, Vincenza Franzò, rappresentate e difese dagli avvocati Aldo Burgio, Giuliana Burgio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;



Contro Comune di Siracusa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Gugliotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), n. 01457/2020, resa tra le parti, reiettiva della domanda di annullamento dell'atto di ripulsa di istanza di concessione edilizia in sanatoria del 9 dicembre 1999, nonché dell'ordine di demolizione n. 28/2000.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Siracusa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 62, che, non definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell'incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile sito nel Comune di Siracusa, Contrada Fanusa-Milocca (oggi via A. Doria, n. 10), foglio 148, particella 483, subalterni 1 e 2.

2. In data 31 maggio 1986, la signora Maria Franzò, proprietaria dell'immobile, ha presentato istanza di concessione edilizia in sanatoria ai sensi della legge n. 47 del 1985 e della legge regionale n. 37 del 1985.

3. Il Comune appellato, con provvedimento del 10 dicembre 1999, n. 55800/86, ha respinto la richiesta di condono.

4. La signora Maria Franzò e la sorella Sebastiana Franzò hanno impugnato tale diniego con ricorso n. 942/2000 al Tribunale amministrativo regionale Sicilia, sez. staccata di Catania.

5. Con successivo ricorso n. 1632/2000 le medesime hanno, altresì, gravato l'ordinanza n. 28 del 25 - 27 gennaio 2000, con la quale è stata intimata loro la demolizione dell'immobile.

6. Il Tar, con sentenza 23 giugno 2020, n. 1457, ha respinto i ricorsi.

7. Detta sentenza è stata appellata dalle signore Rosa e Vincenza Franzò, nella qualità di eredi della sorella Maria Franzò, e Sebastiana Franzò, in proprio e nella qualità di erede della sorella deceduta Maria Franzò, con ricorso n. 169/2021.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*, della l.r. n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima



comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all’esegesi che se ne dia – dell’art. 23 (ossia dell’art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell’imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l’avvenire, ossia dall’entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L’accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l’effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera a) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all’entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata – ossia solo per l’inverosimile eventualità che, all’opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l’esclusione dal condono del 1985 non derivi dall’interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità “speciale” di cui alla legge n. 47 del 1985 un’ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell’originario precezzo della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque possibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue. L’art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell’entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l’art. 15, lettera a), della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l’ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.



Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. art. 32-33 legge regionale n. 37/1985 e 15 legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*; escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI dei cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battiglia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza *e*) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegeti della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battiglia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel



legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera a)», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del precezzo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suseperte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suseperte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera a) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera a) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse possibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.



Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concretamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25 Cost.*, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante in *bonam partem*, piuttosto che in *mala partem*).

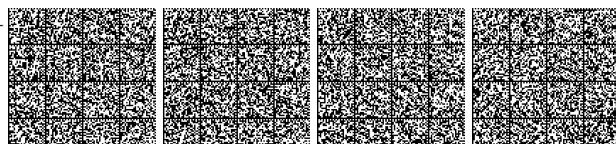
In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ...», individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. «esclusive»), perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del preceppo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15 legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma pregressa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improportionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium*



comparationis – dell’irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l’istituto dell’accertamento di conformità, di cui all’art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell’art. 36 del testo unico dell’edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all’epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all’entrata in vigore di detto art. 32-33 legge regionale n. 37 del 1985) dal comune di ubicazione del singolo immobile.

L’irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell’incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati articoli 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrinamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell’immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell’immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell’accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all’entrata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l’accertamento di conformità.

Siccome non v’è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all’interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l’immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l’esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all’epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell’ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell’esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell’unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla ratio *decidendi*) ha però respinto gli appelli dell’amministrazione (comune e regione) che erano volti a far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il Tribunale amministrativo regionale aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d’appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal comune appellante, «che l’art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria … le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15 lettera a) della legge reg. 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest’ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit.



art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli 13, o 36, citt.* non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli 162 e 162-bis codice penale* – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrato fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).



Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art.* 13 cit.); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art.* 32-33, XI comma, della legge regionale n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*, della cit. legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (*e sia*) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «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» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e* entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, *ex art.* 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere



essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatosi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex articoli* 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordina-



mento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art. 3 Cost.*, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli 42, 44 e 47 Cost.*);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (sub specie di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, sub n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceppo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex art. 32-33 cit.*, né 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 l.r. 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge reg. n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un preceppo normativo unitario» (Corte cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).



Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, *d*, *ed* e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

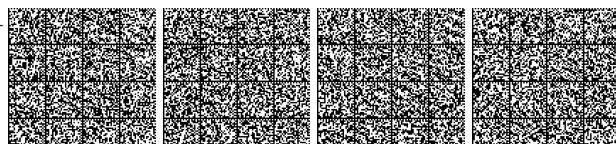
Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui “Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia” (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni “sprovvisti” di piani regolatori, impartendo una direttiva “ai fini della formazione” degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della l.r. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976 nel senso che esso vietи, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).



E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettera *a*, *d*, *e*)), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettere *b*, *c*)).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lettere *b*) e *c*)) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla legge regionale n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che “il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi)” (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati. Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*), della l.r. n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).



Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione interpretanda non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate LL.RR. del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere cadute (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precezzo di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modifica retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo in *malam partem*) di legificare retroattivamente: eppò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

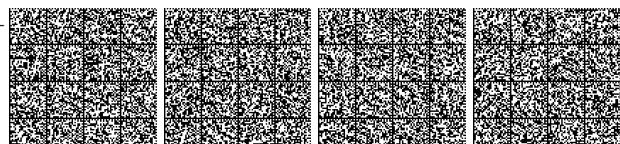
Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.



Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte Cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione interpretanda.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precezzo, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempiimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).



Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del preceppo che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione interpretanda un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespote è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

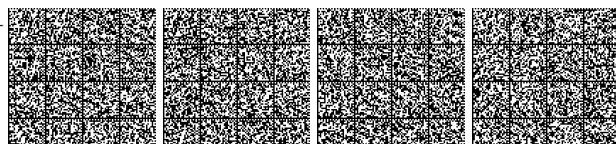
L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regulate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).



Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l’idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l’insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall’onere della prova dell’epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell’urbanizzazione di fatto dell’area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, *ma* realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati).

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, seceva da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d’appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l’efficacia dell’interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all’art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, e dell’art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell’art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all’esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al presidente della Regione Siciliana, al presidente dell’Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l’intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00136



N. 114

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Salvatore Lo Leggio e Maria D'Azzo contro il Comune di Ribera.

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 201 del 2021, proposto da:

Salvatore Lo Leggio, Maria D'Azzo, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonino Turturici, Pietro Scalici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro Comune di Ribera, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabatino Rainone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), n. 01899/2020, resa tra le parti, reiettiva in prime cure del ricorso per l'annullamento del provvedimento di diniego della domanda di concessione in sanatoria, nonché dell'ordinanza di ingiunzione e ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ribera;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro, nessuno è presente per le parti;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 63, che, non definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell'incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile sito nel Comune di Ribera, località Corvo - Seccagrande, censito in catasto al foglio 79, particella 613.

2. In data 30 settembre 1986, gli odierni appellanti hanno presentato al Comune istanza di concessione edilizia in sanatoria del predetto immobile, ai sensi della legge n. 47 del 1985.



3. Il Comune appellato, con provvedimento 10 settembre 2009 ha respinto l'istanza.
4. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale Sicilia, gli odierni appellanti hanno impugnato tale diniego.
5. Col medesimo ricorso hanno impugnato l'ordinanza 24 settembre 2009 con cui è stata ingiunta ai ricorrenti la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi.
6. Il Tar, con sentenza 21 settembre 2020, n. 1899, ha respinto il ricorso.
7. Le parti, già ricorrenti, hanno quindi appellato tale sentenza con l'odierno gravame.
8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.
9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.
10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera *a*, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia – dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera *a*) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.



In via subordinata – ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario preceitto della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera *a*), della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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 battiglia; 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33 legge regionale n. 37/1985 e 15 legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*; escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battiglia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».



Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del preceppo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla



sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell’opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l’interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battiglia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all’entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) Per l’interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battiglia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell’art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell’art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l’*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l’effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand’anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell’urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull’indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l’estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d’un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s’ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l’effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concretamente possibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale *ex art. 25 Cost.*, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all’opposto, in una concreta restrizione dell’area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull’affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l’ambito» delle «cause d’estinzione del reato … , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. “esclusive”)», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell’art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte cost. 25 ottobre 1989, n. 487).



6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l’ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l’esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l’art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l’art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del preceppo legislativo loro rivolto dall’art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell’art. 15 legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l’*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all’interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mazzata», del richiamo della norma plessa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l’art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* – dell’irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l’istituto dell’accertamento di conformità, di cui all’art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell’art. 36 del testo unico dell’edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all’epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all’entrata in vigore di detto art. 32-33 legge regionale n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile.

L’irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell’incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia una tantum, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrualmente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell’immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell’immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell’accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all’entrata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l’accertamento di conformità.

Siccome non v’è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all’interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l’immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l’esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente



all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un obiter dictum che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il Tribunale amministrativo regionale aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, 10 comma [ora comma XI], della legge reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lettera a) della legge reg. 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operata dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

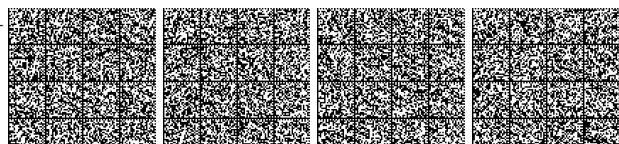
Anche tali ultimi virgolettati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun preцetto direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.



Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli* 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli* 162 e 162-*bis* codice penale – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrati fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).

Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal *cit. art. 32-33*).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le cose sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «*nulla osta postumo*» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del *cit. art. 13* – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, XI comma*, della legge regionale n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'*art. 15, lettera a*), della *cit. legge regionale n. 78/1976*; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.



Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegezi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la pretesa ostantività della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «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» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostantivo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 e) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, ex art. 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostantivo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*, ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (*enon*, dunque, l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985);



4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostante al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex articoli* 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex articoli* 42, 44 e 47 Cost.);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose erga omnes il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub n.* 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceppo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex articoli* 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato.



E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 legge regionale 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge reg. n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, sub n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precezzo normativo unitario» (Corte cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precezzo è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, *d*, ed *e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui “Il divieto di edificazione nella fascia



di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive leggi regionali 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia” (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni «sprovvisti» di piani regolatori, impartendo una direttiva «ai fini della formazione» degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale n. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietи, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettera *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettera *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.



Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere a, d, e) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla legge regionale n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi)» (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

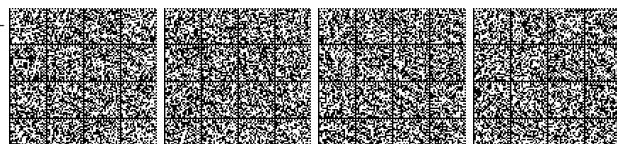
Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caduate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppure tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte norma-



tive manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate *in tal guisa*) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.



Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com’è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull’affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L’imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno paleamente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell’intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l’intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell’obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell’inadempiimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell’attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l’area dell’attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contradditorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l’ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precetto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell’azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all’opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

L’esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all’autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero



i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un’ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d’azione» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all’art. 3, comma 1, Cost..

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell’affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell’ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (presumibilmente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell’affidamento dei cittadini, determini l’illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l’odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all’opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un’esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l’idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l’insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall’onere della prova dell’epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell’urbanizzazione di fatto dell’area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati).

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scevra da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d’appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l’efficacia dell’interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del preceppo di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all’art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, e dell’art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;



3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al presidente della Regione Siciliana, al presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00137

N. 115

*Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana
sul ricorso proposto da Vincenzo Corrao e Alessandra Corrao c/Comune di Carini.*

Edilizia e urbanistica – Titoli edili – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l'altro, l'arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l'immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edili – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

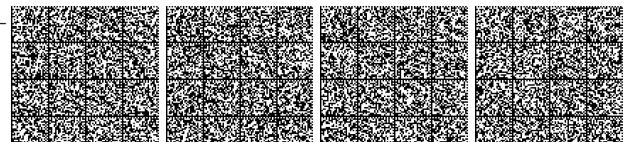
- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1045 del 2020, proposto da Vincenzo Corrao, Alessandra Corrao, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in Palermo, viale Libertà n. 171;



Contro il Comune di Carini, non costituito in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione terza) n. 00491/2020, resa tra le parti, con la quale è stato rigettato il ricorso numero di registro generale 3403 del 1995 riassunto dagli odierni appellanti, e volto all'annullamento:

del provvedimento del 5 giugno 1995 del Sindaco del Comune di Carini di diniego della domanda di concessione edilizia in sanatoria presentata dalla ricorrente in data 28 marzo 1986, protocollata al n. 640, relativa ad un fabbricato sito nel Comune di Carini, via C. Colombo, n. 425, identificato in catasto al foglio n. 07, part. n. 1821, nonché dell'ordinanza n. 300 del 15 giugno 1995 di demolizione del suddetto fabbricato e, occorrendo, del parere negativo del 30 maggio 1995 della locale Commissione per il recupero edilizio e degli atti tutti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 58, che, non definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell'incidente di costituzionalità di cui *infra*;

Fatto

1. La controversia riguarda un fabbricato sito nel Comune di Carini, Via C. Colombo, n. 425, catastalmente identificato al foglio numero 7, particella 1821.

2. La signora Fantauzzo Rosa Guida, *de cuius* degli odierni appellanti, ha presentato istanza di condono ai sensi della legge n. 47 del 1985.

3. Il Comune appellato, con provvedimento del 5 giugno 1995 del Sindaco, ha respinto l'istanza.

4. La signora Fantauzzo Rosa Guida ha impugnato tale diniego e la successiva ordinanza di demolizione n. 300 del 15 giugno 1995, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale Sicilia. Col medesimo ricorso ha altresì impugnato il presupposto parere negativo del 30 maggio 1995 della locale II Commissione per il recupero edilizio.

5. A seguito del decesso della ricorrente nelle more del primo grado del giudizio e della conseguente interruzione del processo, gli eredi hanno riassunto il ricorso; quindi, a causa del documentato decesso della co-ricorrente Corrao Maria Cristina - e della conseguente interruzione del processo - i signori Vincenzo Corrao e Alessandra Corrao hanno riassunto il processo.

6. Il TAR, con sentenza 30 marzo 2020, n. 491, ha respinto il ricorso.

7. La parte già ricorrente ha quindi appellato tale sentenza con l'odierno gravame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

Diritto

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, primo



comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all’esegesi che se ne dia – dell’art. 23 (ossia dell’art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell’imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l’avvenire, ossia dall’entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L’accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l’effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera a) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all’entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata – ossia solo per l’inverosimile eventualità che, all’opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l’esclusione dal condono del 1985 non derivi dall’interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un’ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell’originario precezzo della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 del testo unico n. 380 del 2001 (ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L’art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell’entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell’entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l’art. 15, lettera a), della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812, codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;



b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente *sia*) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33, legge regionale n. 37/1985 e 15, legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b), c), d)* ed *e*).

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a) a e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («::») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battiglia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza *e*) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegeti della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battiglia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assoltezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successiva-



mente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del precezzo in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già esposte *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbio circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).



5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun. , adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale ex art. 25 Cost., sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante in *bonam partem*, piuttosto che in *malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. «esclusive»)», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte Cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precezzo legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15, legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mo-



zata», del richiamo della norma pregressa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improportionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* – dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33, legge regionale n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrivamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex articoli 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex articoli 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla ratio *decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a far riformare una decisione del Tribunale amministrativo regionale favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il Tribunale amministrativo regionale aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, comma 10 [ora comma XI], della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attua-



zione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l'incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex articoli* 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica *ex articoli* 162 e 162-bis codice penale – quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrato fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte Cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte Cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).



Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, ex art. 13 cit.); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, ex art. 32-33, XI comma, della legge regionale n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*, della cit. legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (*e sia*) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *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» – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 *e*) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, ex art. 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere



essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *a*, *d* ed *e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera *e*), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatosi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, ex art. 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale ex lege n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (ex lege cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (ex articoli 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordina-



mento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, a fortiori, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), ex art. 3 Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (ex articoli 42, 44 e 47 Cost.);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del preceppo, solo a loro rivolto, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub n. 3*), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceppo che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né ex articoli 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2, legge regionale 30 aprile 1991 n. 15, ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15, legge regionale n. 78 cit.» (così, *e pluribus*, *Cgars*, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, *sub n. 3*), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un preceppo normativo unitario» (Corte Cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).



Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *a*, *d*, ed *e* della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).

Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui «Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15, legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia» (*cfr.* Tribunale amministrativo regionale Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554)).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni «sprovvisti» di piani regolatori, impartendo una direttiva «ai fini della formazione» degli strumenti urbanistici (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale n. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietи, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).



E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettera *a*, *d*, *e*), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettera *b*, *c*).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lettere *b* e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operata dalla legge regionale n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”, anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l’”intenzione del legislatore” (art. 11 Preleggi)» (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr.* Corte costituzionale numeri 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).



Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione interpretanda non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere cadute (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precezzo di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modifica retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo in *malam partem*) di legificare retroattivamente: eppò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, e *plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte Cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.



Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte Cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, citt., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte Cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost.

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizza un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte Cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione interpretanda.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, ex art. 13 legge n. 47 del 1985.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precezzo, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempiimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).



Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del preceitto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione interpretanda un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta per *silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

L'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma assolutamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).



Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l’idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l’insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall’onere della prova dell’epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell’urbanizzazione di fatto dell’area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, seceva da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d’appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l’efficacia dell’interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all’art. 15, prima comma, lettera a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, e dell’art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell’art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all’esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla segreteria l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell’Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023, con l’intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente, estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente, estensore: DE FRANCISCO

24C00138



N. 116

Ordinanza del 14 maggio 2024 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Paolo Valvo e Salvatrice Valvo contro il Comune di Siracusa

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Previsione la quale stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, che impongono, tra l’altro, l’arretramento delle costruzioni di 150 metri dalla battigia, devono intendersi, “anziché sono”, direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati – Previsione che dispone l’immediata efficacia di tali disposizioni, anziché dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 1991.

- Legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), art. 2, comma 3.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Regione Siciliana – Condizioni di applicabilità della sanatoria – Previsione che restano escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a), della legge regionale n. 78 del 1976, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

- [Legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)], art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall’art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 307 del 2021, proposto da Paolo Valvo, Salvatrice Valvo, rappresentati e difesi dall’avv. Rosanna Garufi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Comune di Siracusa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avv. Vincenzo Gugliotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione prima) n. 02039/2020, resa tra le parti, reiettiva del ricorso proposto in prime cure per l’annullamento dell’atto di ripulsa del 10 febbraio 1998 del Comune di Siracusa recante il diniego dell’istanza di concessione in sanatoria per la regolarizzazione urbanistica dell’immobile sito in c.da Ognina, via del Luccio; nonché dell’ordinanza del Dirigente V° Dipartimento pianificazione urbanistica del 10 novembre 1999 con cui è stata intimata la demolizione dell’immobile predetto, entro novanta giorni dalla notifica del provvedimento e con l’avviso che, in difetto, l’opera sarà acquisita al patrimonio indisponibile del Comune.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Siracusa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 giugno 2023 il cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Vista la sentenza non definitiva di questo Consiglio 25 gennaio 2024, n. 64, che, non definitivamente pronunciando sull’appello di cui in epigrafe, ha respinto tutti gli altri motivi di gravame (ivi compiutamente scrutinati) riservando alla presente separata ordinanza la proposizione dell’incidente di costituzionalità di cui *infra*;

FATTO

1. La controversia riguarda un immobile sito nel Comune di Siracusa, contrada Ognina, censito al catasto terreni al foglio 162 mappale 874 *sub* 1 e 2.



2. I sigg. Antonio Pisano e Pietro D'Angelo, danti causa della sig.ra Amalia Fazzino, madre degli odierni appellanti, ai sensi della legge n. 47 del 1985, in data 2 gennaio 1986 hanno chiesto la regolarizzazione degli abusi anteriormente realizzati.

3. Il Comune di Siracusa, con provvedimento 10 febbraio 1998, ha respinto l'istanza.

4. Con ricorso al TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, la sig.ra Amalia Fazzino, divenuta proprietaria dell'immobile, ha impugnato detto provvedimento di diniego, oltre all'ordinanza di demolizione del 4 agosto 2014, n. 66.

5. Con successivo ricorso, la sig.ra Amalia Fazzino ha gravato anche l'ulteriore ordinanza dirigenziale del 25 maggio 1999, n. 95 con la quale le è stato intimato di demolire l'immobile.

6. Il TAR, con sentenza 6 agosto 2020, n. 2039, ha respinto il ricorso, così definendo il giudizio di primo grado che nel frattempo era stato proseguito dagli eredi della ricorrente, sigg. Salvatrice e Paolo Valvo.

7. I sigg. Salvatrice e Paolo Valvo hanno impugnato la predetta sentenza con l'odierno garavame.

8. All'udienza del 20 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In esito a tale udienza, questo Consiglio, con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe, ha respinto l'appello per tutti i motivi e profili ivi scrutinati; riservando, nondimeno, all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che — così com'è stato accertato, dalla ridetta sentenza parziale, per l'opera di cui qui trattasi — pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

10. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

DIRITTO

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, sottopone alla Corte costituzionale — ritenendola rilevante e non manifestamente infondata — la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precezzo — di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» — sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché — in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia — dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — laddove tale norma afferma che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976» — per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto — ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precezzo di cui al cit. art. 15, primo comma, lettera *a*, della legge regionale n. 78 del 1976 — di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo «quelle iniziata prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976», ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse — oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precezzo loro rivolto dal cit. art. 15, lettera *a*) — tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d.



secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. legge regionale n. 15 del 1991, che — pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente — senza dubbio ha legittimamente reso «direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati» «le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera *a*), ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata — ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma undicesimo, della legge regionale n. 37 del 1985 — questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla condonabilità «speciale» di cui alla legge n. 47 del 1985 un'ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell'originario precezzo della legge regionale n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380 del 2001 (*ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985*).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L'art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 — nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi artt. 32 e 33, ivi separati) — con il suo comma undicesimo stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria 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 [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l'art. 15, lettera *a*), della cit. legge regionale 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che «[a]i 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 battiglia; 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».

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che «debbono arretrarsi» in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono «immobili» per definizione normativa (art. 812 del codice civile) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero «arretrarsi»;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita «la ristrutturazione degli edifici esistenti», evidentemente *in situ*: con l'ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. artt. 32-33 legge regionale n. 37/1985 e 15 legge regionale n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest'ultima legge regionale da parte della prima non possa — sul piano logico e sistematico — che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l'*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera *a*); escludendo, invece, le altre norme espresse dall'integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere *b*, *c*, *d* ed *e*.

Ossia, siccome le costruzioni che «debbono arretrarsi di metri 150 dalla battiglia» sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l'imposizione negli «strumenti urbanistici generali comunali» della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l'obbligo di «arretramento» previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battiglia, ecco che il rinvio operato dal comma undicesimo del cit. art. 32-33 della legge regionale n. 37/1985 non può che avere a oggetto l'intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera *a*) dell'art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell'*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegeti si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell'art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall'*incipit*), bensì, e ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da *a*) a *e*): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti («:») dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola («;») anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il «.» l'unico periodo complesso).



Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli «strumenti urbanistici generali comunali».

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere — e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* — che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, «delle zone A e B» (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale — com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere — si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale — della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante — di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

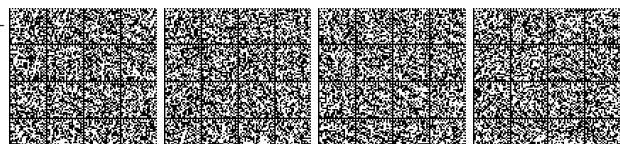
3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava — in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza — quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della legge regionale n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto — tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni — introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubbiamente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, [primo comma,] lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata «violazione dell'art. 15, lettera *a*», della legge regionale n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera «di metri 150 dalla battigia» solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi — ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva — se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del preccetto in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione — e la conseguente non condonabilità ai sensi della legge regionale n. 37 del 1985 — possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).



Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già espresse *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione — di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione Siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa — *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbia circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battiglia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battiglia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma undicesimo dell'art. 32-33 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinvianto esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera *a*) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì — come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* — della legittimità costituzionale del cit. comma undicesimo, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indmostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo a posteriori, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (*cfr.*, in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro — da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali — pur se giuridicamente possa invece risultare quanto-meno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concreteamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale ex art. 25 della Costituzione, sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).



In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato — e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi — che «l'ambito» delle «cause d'estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive")», perciò dichiarando «costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986» (Corte costituzionale 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno — in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale — resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 della Costituzione, nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta.

Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

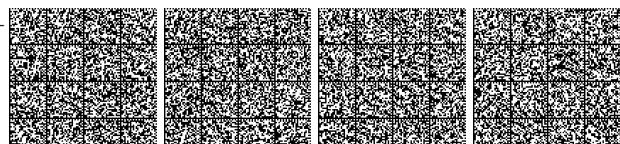
1) l'art. 32-33, comma undicesimo, secondo periodo, legge regionale n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del preceitto legislativo loro rivolto dall'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma undicesimo non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma expressa dalla ivi citata lettera *a*) dell'art. 15 legge regionale n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera *a*) si colloca indubbiamente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma undicesimo concerne esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera *a*) («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, «immobili») e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) — e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione giuridica (laddove invece quella politica è preclara) di una siffatta considerazione, certamente «mozzata», del richiamo della norma pregressa — qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma undicesimo per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* — dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi — l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del T.U. dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma undicesimo, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33 legge regionale n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile.

L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati artt. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrualmente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. «doppia») conformità dell'immobile «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (di sanatoria, *ex artt. 13 e 36 cit.*).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della legge regionale n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'en-



trata in vigore della cit. legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità.

Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che — alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 — anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. artt. 13 (prima) e 36 (dopo).

Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale — e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una «grande riforma economico-sociale della Repubblica», non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione Siciliana) — proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, *ex artt. 13 e 36 cit.*

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (nonostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a far riformare una decisione del TAR favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il TAR aveva annullato un diniego di concessione edilizia, «in variante» di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, «che l'art. 23, comma decimo [ora comma undicesimo], della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e «che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m dalla battigia»; e affermando, invece, che «la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dall'art. 15».

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991), anche per gli immobili «abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia», realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli «non difformi rispetto alla disciplina urbanistica»).

Anche tali ultimi virgoletati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi «piegata» a giustificazione di tutt'altri tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all'evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché — allorché se ne sfondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allori — tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1985 — perché, per unanime considerazione, l'art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precezzo direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari — quella su cui si radica l'inconstituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma undicesimo dell'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d'Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell'accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).



Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un P.R.G. che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possono ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria *ex artt. 13, o 36, cit.* non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro — come accade invece per l'oblazione penalistica *ex artt. 162 e 162-bis* del codice penale — quanto piuttosto «la mancanza d'un disvalore oggettivo» (così Corte costituzionale 9 gennaio 2019, n 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge — solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* — consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrate fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte costituzionale 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017)» (Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma undicesimo, ultima proposizione, della legge regionale n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel P.R.G. del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla legge regionale n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità *ex art. 13 cit. (ratione temporis* vigente).

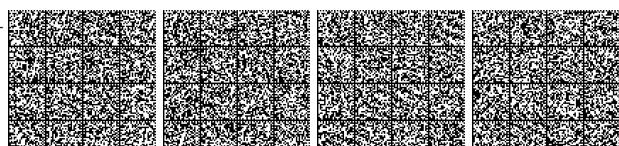
Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la legge regionale n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, *ex art. 13 cit.*); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che «le coste sono belle e perciò vanno tutelate»): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo — e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. «nulla osta postumo» — di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui — secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, «con qualsiasi mezzo», quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 — il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la legge regionale n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introduceva in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenerlo poi, ma fallacemente, la tesi che l'avesse fatto); ma che, ove davvero l'avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un'esegesi conforme al parametro costituzionale — cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 — ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, *ex art. 32-33, comma undicesimo*, della legge regionale



n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all'art. 15, lettera *a*), della cit. legge regionale n. 78/1976; e, all'opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d'Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la presa ostativa della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo del comma undicesimo del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 — ai sensi del quale «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *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» — il quadro normativo primario cambia radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 e) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G. anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, ex art. 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni — sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa — sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta «direttamente e immediatamente» efficace «anche nei confronti dei privati».

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 — nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* — ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla legge regionale n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 della Costituzione);

2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla legge regionale n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 della Costituzione);

3) neppure potendosi opinare — come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio — che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma decimo (ora undicesimo), della legge regionale n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, legge regionale n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle «disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *a*, *d*) ed *e*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78»; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della legge regionale



31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lettera e), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma undicesimo, della legge regionale n. 37 del 1985);

4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 della Costituzione;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostantiva al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, comma secondo, della Costituzione): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla legge regionale n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma undicesimo, della legge regionale n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento — non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, comma primo, della Costituzione, con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., «Protezione della proprietà», per cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni»), oltre che per il vincolo di conformazione, *ex art.* 10 della Costituzione, ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili — non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò viepiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre cinque anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, *ex art.* 35, comma diciottesimo, della legge n. 47/1985; nonché quasi quindici anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege* cit.) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex artt.* 13 e 36 cit.);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare — per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 della Costituzione) del diritto di proprietà privata (art. 42 della Costituzione) — con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art.* 3 della Costituzione, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex artt.* 42, 44 e 47 della Costituzione);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 della Costituzione): in ordine a tali limiti, *cfr.* quelli indicati da Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti — forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo a loro rivolto, del 1976 — si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma — pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 — cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente



possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub n.* 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un preceitto che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né *ex artt.* 32-33 *cit.*, né 13 e 36 *cit.*) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che «l'art. 2 legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge regionale n. 78 *cit.*» (così, *e pluribus*, Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; Id., 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità — invero a ben vedere insussistente — di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, *sub n.* 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

è «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore»;

«esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge»: «si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un preceitto normativo unitario» (Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia «originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge»; solo così «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva».

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che «la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (*e pluribus*: Corte costituzionale n. 133/2020, *cit.*; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata — ossia l'art. 15, comma primo, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 — giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo («le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia»), contenuto appunto nella sua lettera *a*), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali»: il preceitto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: *cfr.*, già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 abbia «una chiarissima portata letterale», che «non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici» (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: *cfr.* C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991 — riferito, infatti, all'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della legge regionale n. 37 del 1985: «Le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettere *a*, *d*, ed *e*) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]» — senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era).



Paradigmatica, in tal senso, è — conformemente a tutta la più recente giurisprudenza — l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: «È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia» (*cfr.* TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10» (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, «si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei comuni "sprovvisti" di piani regolatori, impartendo una direttiva "ai fini della formazione" degli strumenti urbanistici» (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata preceettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della legge regionale n. 78/1976 ritenendo che però esso, «in base alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto» (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976 nel senso che esso vietò, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto disposto dall'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lettera *a*), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati.

Si è già visto come l'art. 15 di detta legge regionale n. 78 del 1976 contenga cinque precetti — quelli di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, ed *e*) — a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (*cfr.* lettere *a*, *d*, *e*)), sia in termini di limiti alla densità territoriale (*cfr.* lettere *b*, *c*)).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15.

Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lettere *a*, *d* ed *e*), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere *b*) («entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinata in 0,75 mc/mq») e *c*) («nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq»).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0,03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).



Sicché gli indici previsti dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lettere *b*) e *c*) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai comuni, e altri (lettere *a*, *d*, *e*) potessero esserlo anche ai privati.

Sarebbe infatti assurdo postulare che — alla stregua del testo originario della legge regionale n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzatamente operatane dalla legge regionale n. 15 del 1991) — solo per la relativa lettera *a*) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*).

Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali») e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che «il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal "significato proprio delle parole secondo la connessione di esse", anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'"intenzione del legislatore" (art. 11 Preleggi)» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori — come il tenore letterale della norma; e, anzi, ancor più di esso — dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare — poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione — il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lettera *a*), della legge regionale n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (*cfr*: Corte costituzionale nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, cit.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo «devono intendersi» — retroattivamente, si è voluto affermare — come rivolte «direttamente e immediatamente» anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera *a*) non può che averla acquisita dal 1991, giammai retroattivamente e sin dal 1976; giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine.

Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali — quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricitate leggi regionali del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata — sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caducate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente Sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare — esclusane la legittimità di un'interpretazione autentica — che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.



È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: eppure tali ipotesi sono assoggettate al c.d. «scrutinio stretto» della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» retroattivo (così Corte costituzionale 13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame — mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precezzo (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) — il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 della Costituzione gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto — ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica — esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente — nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale in questione — l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

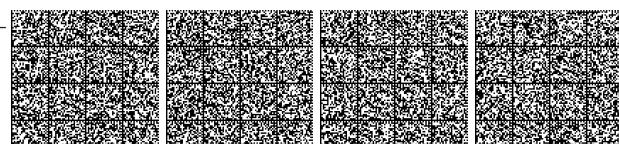
Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione ed è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (Corte costituzionale n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, cit., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (Corte costituzionale n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti», nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte costituzionale 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (*e plurimis*, Corte costituzionale n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane — ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 — risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 della Costituzione.



Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenta una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta — com'è accaduto nella specie — addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, comma diciottesimo, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte costituzionale 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte costituzionale 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte costituzionale 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di presa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precezzo, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di presa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contradditorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende «la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

«Il che è ancor più allarmante in materie — quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica — che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (Corte costituzionale 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precezzo che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile) novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespito è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 — ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge — avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).



Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario «nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

L’esigenza di rispetto di *standard minimi* di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata — non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all’autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione — ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: «[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un’ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d’azione» (Corte costituzionale 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all’art. 3, comma 1, della Costituzione.

18. Già Corte costituzionale 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell’affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell’ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto «elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Infine, Corte costituzionale 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (presumibilmente interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell’affidamento dei cittadini, determini l’illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa).

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata — ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica — l’odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all’opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un’esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi — subliminalmente, forse, per l’idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta — la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l’insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall’onere della prova dell’epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell’urbanizzazione di fatto dell’area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di P.R.G., normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scelta da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d’appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 — quanto alle parole «devono intendersi» (anziché «sono»); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore



l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle «disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lettera a) ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78» sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 — per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, e dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'art. 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente-estensore;

Sara Raffaella Molinaro, consigliere;

Giuseppe Chinè, consigliere;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente-estensore: DE FRANCISCO

24C00139

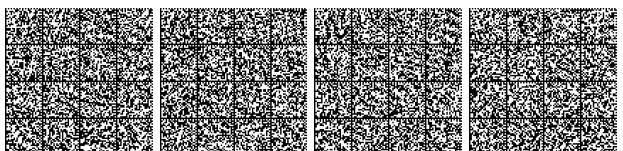
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-025) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

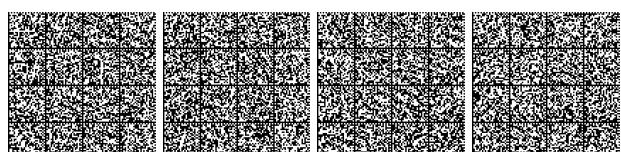
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale	€	438,00
		- semestrale	€	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale	€	68,00
		- semestrale	€	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale	€	168,00
		- semestrale	€	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale	€	65,00
		- semestrale	€	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale	€	167,00
		- semestrale	€	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale	€	819,00
		- semestrale	€	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

<i>(di cui spese di spedizione € 40,05)*</i>	- annuale	€	86,72
<i>(di cui spese di spedizione € 20,95)*</i>	- semestrale	€	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTI 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00
I.V.A. 4% a carico dell'Editore		

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 4 0 6 1 9 *

€ 13,00

