

Sentenza: 22 novembre 2022, n. 252

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, l.r. Sicilia 19/2021 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo);
- 2) illegittimità costituzionale artt. 1, comma 2, e 2 l.r. 19/2021

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, l.r. Sicilia 19/2021 in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 dello statuto della Regione Siciliana. Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 l.r. 15/2004, che ha recepito in Sicilia il terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. In forza della disposizione impugnata, la menzionata norma di recepimento deve essere interpretata nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta». In particolare, Più in particolare la disposizione impugnata aggiunge l'art. 25-bis, «Norma di interpretazione autentica», alla l.r. 16/2016¹.

Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 123 e 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, pur espressione della competenza

¹ Si riporta il testo integrale dell'articolo: "1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente".

statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lett. f e n), contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. In particolare, la disposizione impugnata, limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di "inedificabilità assoluta", estenderebbe implicitamente il condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree soggette ad altri possibili vincoli (di cosiddetta inedificabilità relativa), in violazione dell'invocato parametro interposto.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 non potrebbe avere – ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri – carattere interpretativo bensì innovativo (si tratterebbe di norma surrettiziamente nuova e «retroattiva approvata a distanza di quasi diciassette anni») e contrasterebbe con l'indicata norma statale ritenuta di grande riforma economico-sociale. Le limitazioni di cui al citato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, sarebbero state introdotte dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). L'art. 1, comma 1, l.r. 19/2021 eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale, sanciti dallo statuto regionale (le grandi riforme economico-sociali), in violazione dei parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali (artt. 123 e 127 Cost.), con invasione, al contempo, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.). Quanto alle norme di grande riforma economico-sociale, la giurisprudenza della Corte (cfr. sent. 196/2004) ha affermato con riferimento terzo condono che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili afferiscono al limite, posto alle potestà legislative primarie delle regioni a statuto speciale, rappresentato dalle grandi riforme economico-sociali. In particolare, quelle operanti nelle materie della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana. La Corte premette che la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, ha carattere innovativo, perché, consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare. Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'art. 24 l.r. 15/2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal citato comma 27, lett. d), dell'art. 32, che attribuisce «carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (sent. 117/2015; in senso conforme, sent. 81/2021, 225/2012). Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lett. d), vi sono «i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici». In tal senso, si è espressa ripetutamente, tra l'altro, la Corte di cassazione penale, chiarendo, in termini che questa Corte reputa condivisibili, che la legge

reg. Sicilia n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch'essa recepita dalla citata l.r. Sicilia 15/2004 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sent. 3069/2021, 45527/2016, e 45977/2011).

Ciò premesso, secondo la Corte è ben vero che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lett. f ed n), tuttavia è anche vero che essa, ai sensi dello stesso art. 14, deve essere esercitata «senza pregiudizio» delle riforme economico-sociali, che costituiscono limite “esterno” della potestà legislativa primaria. Le “grandi riforme” sono quindi individuate, nel caso di specie, dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.).

Sul punto la Corte ha più volte affermato che, in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto da «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma” (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sent. 196/2004; in senso conforme, sent. 232/2017). In riferimento al caso in esame, assurgono pertanto a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lett. d). Quest'ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La disposizione impugnata eccede quindi i limiti della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana sanciti dallo statuto di autonomia. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, l.r. 19/2021 per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.

La Corte dichiara poi in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni l.r. 19/2021 (artt. 1, comma 2, e 2), che difettano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata (ex plurimis, sent. 117/2022 e 77/2021); sul tema anche sentenza n. 68 del 2022).