

Sentenza: 20 febbraio 2023, n. 90

Materia: Governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti, tra i quali, art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., articoli 3 e 97 Cost., all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettere m) e l), Cost., art. 9 Cost., per l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio articoli 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost., dell'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con la Convenzione europea per il paesaggio), violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, gli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost., dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 2 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettere h), l), m), p), s) e af), della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettere g), h) ed l), della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera i), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*ricostruzione e*" nonché "*e di nuova costruzione*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*in deroga alle norme vigenti e comunque*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole "*fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della l.r. Siciliana 16/2016;
- illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della l.r. Siciliana 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della l.r. Siciliana 2/2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. 2/2022;

- inammissibili, non fondate, le altre questioni. Ritiene infine, cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della l.r. Siciliana 23/2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e); 2, comma 1, lettere a), b) e c); e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, il quale novella l'art. 3 della l.r. Siciliana 16/2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere b), h), l), m), p), s), aa) e af), e 2, lettere g), h), i) e l), della l.r. Siciliana 16/2016, i quali consentono l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di *“liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo”*; gli stessi sarebbero invece *“classificabili come nuova costruzione”*, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire). Di qui la paventata violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Le disposizioni impugnate sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e degli articoli 3 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Esse, inoltre, determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione. L'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della l.r. Siciliana 2/2022, operata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso è strettamente connessa alle censure di cui ora si è detto con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all'art. 3 della l.r. Siciliana 16/2016, come novellato dall'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime. Le questioni ora in esame vertono tutte su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Occorre pertanto procedere a una ricognizione della disciplina statale, nei limiti di quanto rilevante per il presente giudizio. Il t.u. edilizia, dopo aver offerto all'art. 3 le definizioni degli interventi edilizi, all'art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo. All'art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all'art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all'art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all'art. 6-bis, infine, dispone che *“gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22”* sono realizzabili previa CILA. Al contempo, l'art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l'esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a *“interventi edilizi ulteriori”*, salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 10 o all'art. 23. L'art. 6-bis, comma 4, similmente dispone che la disciplina

concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a *“interventi edilizi ulteriori”*. La Corte ribadisce che oramai da moto tempo ha rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di *“governo del territorio”* e che, quindi, *“l’attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo”* (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che, il limite assegnato al legislatore regionale dall’art. 6, comma 6, lettera a), del d.p.d. 380/2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma ulteriori, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6, (sentenza 139/2013 e sentenza 282/2016). La Corte stabilisce che sono fondate, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all’art. 3, comma 1, lettere b), h), l), m), p), e s), della l.r. Siciliana 16/2016. Nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall’art. 6, comma 6, t.u. edilizia. La Corte dopo aver puntualizzato e dettagliato la sua posizione dichiara l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale: dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole *“compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche”*; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera h), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera l), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera m), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera p), della l.r. Siciliana 16/2016; dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lettera s), della l.r. Siciliana 16/2016. La Corte poi passa all’esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione di interventi edilizi previa CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata). L’art. 6-bis t.u. edilizia non reca gli interventi realizzabili previa CILA, ma dispone che sono sottoposti a tale regime giuridico *“gli interventi non riconducibili all’elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22”*: ovverosia, gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili, rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA. Il nuovo art. 3, comma 2, lettera g), della l.r. Siciliana 16/2016, come modificato dall’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, impugnato, sottopone al regime giuridico della CILA *“la realizzazione di strade interpoderali”*. L’art. 1, comma 2, lettera a), della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera g) con la seguente: *“g) la manutenzione ordinaria di strade interpoderali”*. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’art. 14 dello statuto speciale è fondata. La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all’art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera e) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA. Viene pertanto dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 2, lettera g), della l.r. Siciliana 16/2016. Il nuovo art. 3, comma 2, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016,

come modificato dall'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla *“nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10”*. Il rinvio all'art. 10 della medesima l.r. Siciliana 16/2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA. È dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera h), della l.r. Siciliana 16/2016. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è fondata. La Corte sottolinea che la propria giurisprudenza ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame *“perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico”* (sentenza 54/2021; da ultimo, anche sentenza 17/2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali (sentenze 17/2023, 24/2022, 124 e 54 del 2021, 208/2019, 282/2016). La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi *“in deroga alle norme vigenti”*, impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4). È dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Siciliana 23/2021: i) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, limitatamente alle parole *“in deroga alle norme vigenti e comunque”*; ii) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della l.r. 16/2016, limitatamente alle parole *“fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti”*. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, il quale ha integralmente sostituito l'art. 10 della l.r. Siciliana 16/2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: *“Prevvia segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio”*. Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato *“il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente”*: in caso contrario, si è dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Costituzione. La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lettera c), della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato. La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l'art. 3 t.u. edilizia, è fondata. La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo ex codice dei beni culturali, possano essere realizzati

nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera c), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l'intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l.r. Siciliana 23/2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della l.r. Siciliana 16/2016. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021, il quale sostituisce l'art. 25, comma 3, della l.r. Siciliana 16/2016. L'art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica ex post *“per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante”*. La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex post stabilito, in particolare, dagli articoli 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i *“ristrettissimi casi, di natura eccezionale”* in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale, degli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., nonché dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché si riaprirebbero irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria. La disposizione impugnata è stata abrogata ad opera dell'art. 6 della l.r. Siciliana 2/2022, non impugnato. Successivamente, il legislatore siciliano, con l'art. 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022, ha introdotto nell'art. 25 della l.r. Siciliana 16/2016 un nuovo comma 2-bis, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi alla Corte (reg. ric. n. 48 del 2022). La Corte ricostruisce, sinteticamente, il quadro normativo di riferimento. Il codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All'art. 146, infatti, stabilisce che *“Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi”*. I casi di cui all'art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi. La ratio della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del *“fatto compiuto”*, in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento. Si esclude in radice, dunque, che l'esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all'intervento realizzato. In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l'autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all'art. 146 e dunque anche successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali). Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall'art. 25, comma 1, della l.r. Siciliana 16/2016, il quale stabilisce che essa *“si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica”*. Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: *“La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di*

competenza prima dell'apposizione del vincolo". La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all'esame di questa Corte. La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli articoli 146 e 167 cod. beni culturali. La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma, unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale, ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata, prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate, consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Infine, con le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio. L'impugnato art. 37, comma 1, lettera a), infatti, ha sostituito l'art. 2, comma 4, della l.r. Siciliana 6/2010 con il seguente: *"Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa"*. L'art. 37, comma 1, lettera d), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole *"di condono edilizio nonché"* all'art. 11, comma 2, lettera f), della medesima legge regionale. Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i principi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate. La Corte ricorda di aver già affermato che l'intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia, *"puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta"* (sentenza 24/2022). Tale specifico profilo dell'intesa ha trovato puntuale attuazione nell'art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi *"non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria"*. Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: *"mentre il condono ha per 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, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza 107/2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore"* (sentenza 24/2022). Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su

immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all'art. 14 dello statuto speciale. Viene dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della l.r. Siciliana 23/2021. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021, il quale abroga in parte l'art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010. Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa *“sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza”*. La disposizione impugnata sopprime le parole *“sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e”*. La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe *“sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale”*. In questo modo verrebbe del tutto *“snaturata”* la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza. Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato *“una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica”*, in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa avrebbe come effetto *“quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti ex lege, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica”*. Di qui, anche la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste *“sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge”*. Il modificato art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010 è stato sostituito per opera dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il nuovo testo recita: *“Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza”*. Il ricorrente, una volta rilevato che nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della l.r. siciliana 63/2021, osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, *“mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria”*, peraltro consentendo interventi anche su *“immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico”*. Esplicitamente ribaditi gli argomenti già spesi nel ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza 24/2022 di questa Corte. Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il

legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della l.r. Siciliana 6/2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi *“del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio”*. Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio. Secondo la Corte, le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana. L'art. 6, comma 2, della l.r. Siciliana 6/2010, tanto nella versione successiva alla l.r. Siciliana 23/2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla l.r. Siciliana 2/2022, ha l'effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l'unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023. La Corte ha già osservato che *“reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”* (sentenze 19 e 17 del 2023 e 229/2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire *“reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio”*, di autorizzare *“interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento”*, di trascurare *“l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così”* di danneggiare *“il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale* (sentenza 219/2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)”, inoltre anche la sentenza 24/2022. Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano *“ad una dimensione perennemente instabile e precaria”* (sentenza 229/2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all'esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai principi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale. L'eccezionalità e la temporaneità del piano casa, insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite, sono d'altra parte espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la l.r. Siciliana 6/2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto *“validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore”*: se è vero che erano fatte salve *“diverse determinazioni delle singole regioni”*, deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla l.r. Siciliana 23/2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla l.r. Siciliana 2/2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa. Viene, pertanto, dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della l.r. Siciliana 23/2021 e dell'art. 8, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022.