

Sentenza della Corte costituzionale n. 252/2022

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

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, anche in riferimento agli articoli 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.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 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: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della l.r. Sicilia 19/2021, in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli articoli 14 e 27 dello Statuto della Regione Siciliana. Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'articolo 24 della l.r. 15/2004, che ha recepito in ambito regionale il terzo condono edilizio, previsto dall'articolo 32 del d.l. 269/2003.

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”*. Più in particolare, la disposizione impugnata aggiunge l'articolo 25-bis, alla l.r. 16/2016.

Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s), 123 e 127, Cost., nonché degli articoli 14 e 27 dello Statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, pur espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (articolo 14, primo comma, lettere f) e n)), contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'articolo 32, comma 27, lettera d), del d.l. 269/2003. 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 articolo 1, comma 1, della l.r. Sicilia 19/2021 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 articolo 32, comma 27, lettera d), del d.l. 269/2003, sarebbero state introdotte dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della

tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.). L'articolo 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 (articoli 123 e 127 Cost.), con invasione, al contempo, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117, secondo comma, lettera 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 articoli 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 contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare. Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'articolo 24 della l.r. 15/2004 richiama espressamente l'articolo 32 del d.l. 269/2003. 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, lettera d), dell'articolo 32, che attribuisce *“carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta”* (sentenza 117/2015; in senso conforme, sentenza 81/2021, 225/2012). Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lettera 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 l.r. Sicilia 37/1985, 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 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 (articolo 14, primo comma, lettera f) e n)), tuttavia è anche vero che essa, ai sensi dello stesso articolo 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 statale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (articolo 117, secondo comma, lettera 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'articolo 32, comma 27, del d.l. 269/2003, incluso il limite di cui alla lettera d). Quest'ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera 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'articolo 1, comma 1, della l.r. 19/2021 per violazione degli articoli 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 (articoli 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 v. anche sentenza n. 68 del 2022).