

## Sentenza della Corte costituzionale n. 147/2023

**Materia:** paesaggio, governo del territorio, edilizia, urbanistica.

**Parametri invocati:** articolo 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., articolo 14 dello Statuto speciale. Articoli 3, 9 e 97 Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge regionale Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024).

**Esito:** illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge regionale Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024).

L'articolo 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022, ha introdotto un nuovo comma 2bis all'articolo 25 della l.r. Siciliana 16/2016, in base al quale, è consentita *“la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni”*. Questa disposizione è sostanzialmente identica all'originario comma 3 del medesimo articolo 25, che era stato sostituito dall'articolo 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021, già impugnato dinanzi alla Corte nel 2021. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata presenta i medesimi vizi di legittimità costituzionale del citato articolo 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021. Anch'essa, infatti, consente di ottenere una sanatoria paesaggistica *ex post*, pur se non in aree con vincolo paesaggistico *ope legis*: di qui il preteso contrasto con il relativo divieto di cui agli articoli 146, comma 4, 167, commi 4 e 5, e 182, comma 3-bis, del Codice dei beni culturali e, dunque, la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., oltre che dell'articolo 14 dello Statuto speciale, dovendo ritenersi le richiamate disposizioni statali espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale. L'impugnato articolo 12, comma 11, sarebbe inoltre in contrasto sia con l'articolo 9 Cost., in quanto determinerebbe *“un evidente abbassamento di tutela dei valori paesaggistici e ambientali”*, sia con gli articoli 3 e 97 Cost., in quanto irragionevolmente riaprirebbe i termini per la sanatoria con effetti retroattivi. La questione promossa in riferimento all'articolo 14 dello Statuto speciale è, secondo la Corte, fondata. Pendente il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021, tale disposizione era stata abrogata dall'articolo 6, comma 1, della l.r. Siciliana 2/2022.

La Corte, esclusa la possibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere e rilevato che il legislatore siciliano aveva successivamente introdotto la disposizione ora in esame, ne ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per il contrasto con gli articoli 146 e 167 del Codice dei beni culturali e, dunque, con il parametro statutario evocato anche con l'odierno ricorso (sentenza n. 90 del 2023). L'impugnato articolo 12, comma 11, presenta, infatti, i medesimi vizi

della disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, a nulla rilevando, sotto tale profilo, che esso consente di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* per i soli beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 140 del Codice dei beni culturali, mentre l'articolo 20, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 23/2021 lo consentiva tanto per tali beni quanto per quelli vincolati paesaggisticamente *ex lege*. Anche la disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, infatti, rende applicabile il regime transitorio di cui all'articolo 182, comma 3-bis, del Codice dei beni culturali a casi ulteriori e diversi da quelli cui si riferisce la normativa statale. Ai sensi di quest'ultima, 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'articolo 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”* (sentenza n. 90 del 2023). La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 11, della l.r. Siciliana 13/2022. La Corte dopo un'attenta ricostruzione a premessa della propria decisione, ritiene che la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'articolo 14 dello Statuto speciale è fondata. La disposizione impugnata, abrogando dal richiamato articolo 5, comma 1, lettera d), numero 4), il limite temporale inserito dall'articolo 2, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022, consente di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi di cui alla normativa regionale in esame anche su immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della l.r. Siciliana 16/2016 e, alla luce della modificazione legislativa operata al richiamato articolo 5, comma 1, lettera d), numero 1), che delimita l'ambito di applicazione del successivo numero 4), ammette i relativi interventi addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023: il che determina una violazione del principio della pianificazione urbanistica di cui all'articolo 41-quinquies della legge urbanistica, che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale (da ultimo, sentenza n. 90 del 2023). La Corte ricorda che aveva già avuto modo di affermare che il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenza n. 54 del 2021). Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi, tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività, aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico (sentenza 17/2023). La disposizione impugnata, nel consentire il recupero volumetrico a fini abitativi nell'ampio spazio temporale di cui si è detto e finanche in relazione a immobili non ancora esistenti, compromette irrimediabilmente il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, in quanto, secondo la Corte, *“oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi”*. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 32, della l.r. Siciliana 13/2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della

medesima disposizione. L'anzidetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, colpendo una disposizione di mera abrogazione, determina la riviviscenza dell'abrogato articolo 2, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022 (tra le tante, sentenze 135 e 126 del 2022, la 220 del 2021); conseguentemente, l'operatività dell'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 4), della l.r. Siciliana 16/2016, come introdotto dall'articolo 6 della l.r. Siciliana 23/2021, è di nuovo circoscritta agli immobili esistenti alla data di entrata in vigore di detta l.r. Siciliana 16/2016. L'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 1), della l.r. Siciliana 16/2016, come modificato dall'articolo 13, comma 58, della l.r. Siciliana 16/2022, dispone che il recupero volumetrico a fini abitativi sia realizzabile su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023. Tale norma, già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica per le medesime ragioni per cui lo è la disposizione impugnata, individua gli immobili cui è applicabile, tra le altre, la disciplina di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 4), sicché concorre con quest'ultima disposizione nell'ammettere il recupero volumetrico anche di immobili non ancora esistenti. Va rilevato, inoltre, come, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, con conseguente riviviscenza dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della l.r. Siciliana 2/2022, il tessuto normativo di cui all'articolo 5 della l.r. Siciliana 16/2016 restituisce due norme tra loro in contraddizione, l'una consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lettera d), numero 1)), l'altra consentendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della l.r. Siciliana 16/2016 (comma 1, lettera d), numero 4)): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, frustrerebbe la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 32, della l.r. Siciliana 13/2022. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 1), della l.r. Siciliana 16/2016, come modificato dall'articolo 13, comma 58, della l.r. Siciliana 16/2022, limitatamente alle parole: *"alla data del 30 giugno 2023"* e: *"alla medesima data"*. La Corte ritiene poi che la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'articolo 14 dello Statuto speciale sia fondata, in quanto la disposizione impugnata viola il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale. I piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM) la cui adozione è imposta alle Regioni dall'articolo 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 – sono *"strumenti settoriali destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatoria"* delle concessioni demaniali, al fine di *"rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile"* (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267, v. anche la sentenza 108/2022). In tal modo, essi svolgono *"un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari"* (ancora sentenza n. 108 del 2022). La disposizione impugnata si fonda su un duplice presupposto, uno esplicito e uno implicito: in base a quello esplicito, non deve essere stato ancora adottato un PUDM relativo al territorio comunale interessato; in base a quello implicito, in relazione a tale territorio comunale non deve ancora essere stato adottato un piano paesaggistico ex articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali, poiché ovviamente, ove così fosse, ogni attività che si volesse realizzare sui beni paesaggisticamente vincolati sarebbe condizionata da detto piano. Al sussistere di entrambe le

condizioni – assenza tanto di PUDM quanto di piano paesaggistico – la previsione regionale consente che le opere connesse all’esercizio delle attività di cui all’articolo 1, comma 1, della l.r. Siciliana 15/2005 possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell’articolo 142, comma 1, lettera a), del Codice dei beni culturali. Non rileva, al riguardo, la circostanza per cui, trattandosi di luoghi paesaggisticamente vincolati, sarebbe comunque necessario, per ogni opera, ottenere anche l’autorizzazione paesaggistica, oltre al provvedimento edilizio abilitativo. A ledere il principio di cui alla normativa statale è la circostanza che la previsione legislativa regionale, consentendo la realizzazione di opere lungo la costa siciliana entro i 150 metri dalla battigia, possa determinare *“il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica”* (sentenza 187/2022), che la Corte ha costantemente affermato essere *“valore imprescindibile [...] espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio”* (da ultimo, sentenze 221 e 192 del 2022). La disposizione impugnata consente dunque, seppur al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati, senza quella *“visione d’insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite”* (sentenza 187/2022) che richiede la tutela del paesaggio e dell’ambiente di cui all’articolo 9 Cost. Viene pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 13, comma 15, lettera b), numero 1), della l.r. Siciliana 13/2022.

Le ultime questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri hanno per oggetto l’articolo 13, comma 93, della l.r. Siciliana 13/2022. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all’articolo 14 dello Statuto speciale è fondata, con assorbimento delle altre censure. L’articolo 15 t.u. edilizia disciplina l’efficacia temporale del permesso di costruire, stabilendo che i termini di inizio e di ultimazione dei lavori siano indicati nello stesso permesso (comma 1) e che, ad ogni modo, il termine per l’inizio dei lavori non possa essere superiore a un anno dal rilascio del titolo e quello di ultimazione non possa superare tre anni dall’inizio dei lavori (comma 2). L’articolo 6 della l.r. Siciliana 16/2016, la quale, come si è già visto, recepisce il t.u. edilizia, detta una disciplina, per questi aspetti, identica. Diversa è, invece, la regolamentazione in materia di proroga dei termini relativi al permesso di costruire nella disciplina statale e in quella regionale. Ai sensi dell’articolo 15, comma 2, t.u. edilizia, *“la proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell’opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all’inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari”*. Il successivo comma 2-bis dispone che *“la proroga dei termini per l’inizio e l’ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell’amministrazione o dell’autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate”*. L’articolo 6, comma 3, della l.r. Siciliana 16/2016 prevede una norma identica a quest’ultima, ma il precedente comma 2 dispone che i termini *“sono prorogati di due anni rispettivamente di inizio e ultimazione, utilizzabili entrambi, anche nell’ambito dello stesso procedimento, previa comunicazione motivata dell’interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori”*. L’articolo 49 della l.r. Siciliana 16/2017, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone che *“per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l’inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025”*: prima della norma regionale oggetto del presente giudizio, il termine era fissato

al 31 dicembre 2020. La norma dispone, dunque, una proroga *ex lege* del termine di ultimazione dei lavori, per i soli permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della l.r. Siciliana 16/2016, in ciò differenziandosi dalla proroga di cui all'articolo 6, comma 2, della medesima legge regionale, proroga che deve essere richiesta dall'interessato. Il termine di ultimazione dei lavori prorogato *ex lege*, peraltro, era stato fissato dal legislatore siciliano del 2017 al 31 dicembre di quello stesso anno, per poi essere più volte spostato in avanti. La Corte ha, in più occasioni, affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia *"governo del territorio"* (da ultimo, sentenza 245/2021), ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023). Per quel che concerne specificamente la durata di detti titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, si è affermato che tale principio fondamentale individua: *"un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico"* (sentenza 245/2021). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori, comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini, non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio: è quanto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore statale ha ritenuto di fare con diverse disposizioni, con ciò rispondendo a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando *"l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro"* (sentenza 245/2021). La normativa regionale impugnata, espressiva della potestà legislativa esclusiva in materia di *"urbanistica"* e *"tutela del paesaggio"* (articolo 14, lettere f) e n), dello Statuto speciale), è, secondo la Corte, radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Il legislatore statale, che già ha previsto un regime ordinario per la proroga dei termini dei permessi di costruire che richiede l'adozione di un provvedimento motivato, in presenza di precisi presupposti (articolo 15, comma 2, t.u. edilizia), quando ha di recente inciso sulla durata dei permessi di costruire di cui al medesimo articolo 15 t.u. edilizia, con normative dal carattere eccezionale quale quella evocata dal ricorrente, lo ha fatto ispirandosi a due principi, espressivi del bilanciamento tra contrapposti interessi: per un verso, ha prorogato di un anno i termini sia di inizio che di ultimazione dei lavori come individuati dai singoli permessi di costruire, la cui efficacia temporale continua dunque a essere fissata dai permessi stessi e non è predeterminata dalla legge (articolo 10-septies, comma 1, lettera a), del d.l. 21/2022, come convertito; in seguito l'articolo 10, comma 11-decies, lettera a), del d.l. 198/2022, come convertito, ha disposto che la proroga sia di due anni); per un altro, ha previsto che sia onere dell'interessato comunicare di volersi avvalere della proroga (ancora articolo 10-septies, comma 1, lettera a), del d.l. 21/2022, come convertito). Del tutto diversa è, invece, l'impostazione su cui si fonda l'articolo 49 della l.r. Siciliana 16/2017, come modificato dalla disposizione impugnata. Il legislatore siciliano ha, infatti, disposto una proroga al 31 dicembre 2025 per l'ultimazione dei lavori, così individuando una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga e, dunque, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. La proroga di cui alla disposizione impugnata, inoltre, opera *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, e si presenta eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla l.r. Siciliana 16/2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato (articolo 6, comma 2). Deve rilevarsi, infine, come la

proroga disposta dalla normativa regionale concerna l'ultimazione di lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione, avvenuta ad agosto 2016, della l.r. Siciliana 16/2016 e già più volte prorogati.

Ne consegue che, potendo riguardare la disposizione impugnata anche permessi di costruire rilasciati ben prima dell'agosto 2016, l'efficacia temporale di detti permessi può essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, quand'anche si avvalgano delle recenti proroghe, resta ben al di sotto dei dieci anni. Viene, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 93, della l.r. Siciliana 13/2022.