

Sentenza: 23 febbraio 2022, n. 75

Materia: Ambiente, paesaggio

Parametri invocati: articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS)

Oggetto: articolo 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti) con riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con due sentenze non definitive, solleva, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale *“Il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio”*. Questo secondo periodo è la norma censurata. Secondo il rimettente, non consentendo di richiedere il pagamento dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia *“tutela del paesaggio”*, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nel citato art. 167 del d.lgs. 42/2004 (c.d. codice dei beni culturali), con conseguente violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione regionale censurata violerebbe inoltre gli articoli 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, *“con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione”*. La Corte, visto che i due atti di promovimento censurano la medesima norma con argomenti coincidenti, li riunisce per essere decisi con un'unica pronuncia. La Corte, prima dell'esame delle questioni sollevate, ricostruisce, in sintesi, il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata. A

seguito della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), cioè della prima legge statale sul condono edilizio, la Regione Siciliana ha disciplinato la materia con la legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), nell'esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dall'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. L'art. 23, comma 10, di tale legge dispone che, *“per le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima [...]”*. Questa disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica ad opera del censurato art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994, il quale articolo ha chiarito che, in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma *“è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio”*. La norma interpretativa era stata censurata in via incidentale con riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost., ma la Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata con l'ordinanza 44/2001. Lo stesso art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994 era stato successivamente sostituito dall'art. 17, comma 11, della l.r. Siciliana 4/2003 che aveva fornito un'interpretazione diversa della citata disposizione regionale del 1985, stabilendo che *“il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva”*. Questa seconda disposizione interpretativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza 39/2006, nella quale la Corte ha precisato che *“è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico”*; che *“l'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge n. 17 del 1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi”*; e che, *“d'altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell'art. 32 della legge statale n. 47 del 1985, specie dopo l'intervento dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20”*. Così ricostruito il quadro normativo, la Corte affronta il tema della rilevanza con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata. Secondo il rimettente, la sentenza 39/2006 appena citata avrebbe determinato la reviviscenza dell'art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994, con la conseguenza che tale disposizione, pur essendo stata a suo tempo sostituita dall'art. 17, comma 11, della l.r. Siciliana 4/2003, sarebbe tuttora vigente. La Corte, sottolinea, in particolare che il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni (ex multis, sentenze 155/2021, 33/2015, 272/2010), così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si *“ricompono”* dopo una sentenza di accoglimento (sentenze 119/2021, 88/2018, 5/2014, 294/2011). Nel caso di specie, l'accertamento della vigenza della norma regionale censurata è di competenza dei giudici amministrativi siciliani, rientrando le controversie relative all'indennità di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. 42/2004 nella giurisdizione del giudice amministrativo (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 10 marzo 2005, n. 5214 e 10 marzo 2004, n. 4857). La Corte, in base ad una lettura combinata del dispositivo e della motivazione, ritiene che, con la prima questione, il CGARS abbia censurato la violazione di un limite proprio della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana, ossia di una norma fondamentale di riforma economico-sociale emanata dallo Stato

nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio. La questione è tuttavia inammissibile, perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. 42/2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione. Nell'intera sentenza non definitiva, il CGARS dà per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali – secondo cui, *“qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione”* e che anche in tale fattispecie, dunque, sia dovuta l'indennità pecuniaria ivi prevista. Dopo attenta valutazione, la Corte ritiene che gli atti di promovimento non offrono sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato. Di qui l'inammissibilità della prima questione. Infine, per la Corte, la seconda questione, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., non è fondata. Secondo il rimettente, la norma regionale censurata potrebbe incentivare a *“tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso”*, e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, *“con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione”*. Il suo effetto precipuo sarebbe, inoltre, l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente. In realtà, poiché la disposizione censurata riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico, in quanto al momento dell'abuso edilizio il vincolo non esisteva e dunque l'opera realizzata non poteva violarlo, essa non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è. Se, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico, si può osservare che, comunque, un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame. L'art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994 non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che *“le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima”* (art. 23, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985). Non è dunque esatta nemmeno l'affermazione del rimettente secondo cui l'effetto della norma censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente. Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera. La Corte, pertanto, conclude con per la non fondatezza della questione.