

N. 00520/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00046/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso sul ricorso numero di registro generale 46 del 2022, proposto dal signor Francesco Catania, rappresentato e difeso dall'Avv. Ottavio Occhipinti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Lipari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Milena Sindoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, Sicilia - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina, Sicilia Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

nei confronti

Pasquale Mincione, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) n. 1933/2021, resa tra le parti, il 14 giugno 2021 a definizione del giudizio n. 1745/2007 R.G. promosso dal signor Pasquale Mincione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Lipari e di Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana e di Sicilia - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina e di Sicilia Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Messina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2024 la Cons. Paola La Ganga e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

I. L'appellante impugna la sentenza n. 1933/2021 con la quale il Tar ha rigettato il ricorso principale proposto, in primo grado, per l'annullamento del provvedimento dell'8 maggio 2007 di diniego di concessione edilizia in sanatoria relativamente a fabbricato adibito a civile abitazione sito in località Sotto Castello nell'isola di Panarea e del parere negativo della Soprintendenza ivi richiamato.

II. L'appellante espone in fatto che il Comune di Lipari aveva rilasciato al sig. Pasquale Mincione (suo dante causa del diritto di nuda proprietà) licenza edilizia n. 140 del 28 giugno 1975 per la costruzione, in Panarea, di una “camera e servizio igienico”

fuori terra con superficie di circa mq. 18 e colonne “eoliane” a delimitazione di perimetro circostante.

La realizzazione fu ultimata nel maggio 1976, ma in aggiunta all’opera autorizzata di mq. 18, fu realizzata un’ulteriore superficie di mq. 10 e un vano sottostante di mq. 27 interrato entro le fondazioni, inclusivo di WC.

III. Successivamente, nel 1981 (circostanza incontrovertibile), fu realizzato, in adiacenza un cucinino di circa mq. 4,50, un porticato di circa mq. 8,50 e una pertinenza interrata.

IV. L’appello è proposto unicamente avverso il capo di sentenza che ha rigettato il primo motivo del ricorso con il quale l’originario ricorrente aveva sostenuto che le opere oggetto di sanatoria sarebbero state realizzate prima dell’entrata in vigore della l. r. n. 78/1976 e precisamente nel maggio 1976, cosicché il diniego sarebbe fondato sull’erroneo assunto del completamento di detti lavori dopo tale data.

V. Il Comune di Lipari si è costituito con atto di stile contestando la fondatezza dell’appello.

VI. L’Assessorato dei beni culturali e dell’identità siciliana e la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina hanno eccepito: preliminarmente, la parziale inammissibilità dell’appello, in quanto in violazione dell’art. 104 c.p.a., l’appellante ha ampliato il *thema decidendum* del giudizio di primo grado avendo dedotto, per la prima volta in appello, l’illegittimità degli atti impugnati in ragione della presunta irrilevanza paesaggistica delle opere interrate; nel merito l’infondatezza dell’appello.

VII. È palesemente fondata l’eccezione di inammissibilità parziale del motivo di appello, in quanto, visionato il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, in effetti il ricorrente non aveva formulato in primo grado alcuna specifica censura in merito alle opere abusive interrate, essendosi limitando soltanto a sostenere per i 28

mq. interrati e sottostanti l'opera autorizzata che gli stessi erano stati ultimati nel maggio del 1976, mentre per la cucina di mq. 4,5, il magazzino di pertinenza e il porticato realizzati nel 1981, che quest'ultime opere sarebbero condonabili perché inferiori al 10% dell'intero manufatto.

L'eccezione di irrilevanza paesaggistica delle opere interrate rappresenta indubbiamente un ampliamento della domanda introdotta col ricorso in primo grado e, pertanto, in applicazione del c.d. divieto di *jus novorum* in appello non è ammissibile.

VIII. A fronte della prefata eccezione di parziale inammissibilità del primo motivo d'appello, palesemente fondata, è evidente che l'ulteriore sorte del gravame resta ineluttabilmente condizionata alla verifica di applicabilità del condono del 1985 agli immobili che – come quello di cui qui trattasi – sono stati realizzati dopo il 1976 ed entro il 1° ottobre 1983 (situazione in cui è incontrovertito che ricadano le opere di cui qui trattasi) all'interno della fascia di rispetto di m. 150 dalla battigia costiera e in comuni (come quello di Lipari, di cui è frazione Panarea) che non avevano introdotto, *eo tempore*, alcuno specifico vincolo di assoluta inedificabilità per detta zona costiera nei loro piani regolatori generali.

IX. Resta conseguentemente riservata, in relazione all'esito delle questioni di legittimità costituzionale che si sollevano con la presente ordinanza, la trattazione delle censure alla sentenza gravata nella parte in cui, respingendo nel caso di specie i profili di asserita violazione dell'art. 15, comma 1, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976, essa ha ritenuto assolutamente non sanabili, in base al c.d. primo condono edilizio del 1985, anche le opere realizzate a distanza inferiore a 150 metri dalla battigia in un'epoca che – così come accertato relativamente all'opera di cui qui trattasi – pur se successiva al 1976 è stata tuttavia anteriore al 1° ottobre 1983.

X. Sicché, onde poter svolgere l'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello, certamente rilevano le questioni di legittimità costituzionale che qui si sollevano.

* * *

1. Il Collegio, ai fini dell'ulteriore e definitivo scrutinio del presente appello per i suoi residui profili, sottopone alla Corte costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, quanto alle relative parole “*devono intendersi*” (anziché “*sono*”); e, comunque, di detto comma 3 nella parte in cui esso pone la retroazione del precetto – di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle “*disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78*” – sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991, per le ragioni di seguito esposte;

b) nonché – in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia – dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che “*restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976*” – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo).

In sostanza, il Collegio dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente

efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della cit. legge n. 15 del 1991.

L'accoglimento della questione sollevata avrebbe, praticamente, l'effetto – ma solo limitatamente a quei comuni che non avevano dato attuazione al precetto di cui al cit. art. 15, primo comma, lett. a), della L.R. n. 78 del 1976 – di includere nel novero delle opere condonabili ai sensi del c.d. primo condono, quello del 1985, non solo *“quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge [n. 78 del 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976”*, ma anche quelle realizzate, parimenti nei 150 metri dalla battigia, fino al 1° ottobre 1983.

Ne resterebbero invece comunque escluse – oltre alle opere realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precetto loro rivolto dal cit. art. 15, lett. a) – tutte le opere ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; così come neppure in base al c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è sopravvenuto successivamente all'entrata in vigore della cit. L.R. n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso *“direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati”* *“le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78”*, cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.

In via subordinata – ossia solo per l'inverosimile eventualità che, all'opposto di quanto questo Collegio opina, si ritenesse possibile affermare che l'esclusione dal condono del 1985 non derivi dall'interpretazione autentica recata dal cit. art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991, bensì dallo stesso art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 – questo Consiglio reputa dubbia la legittimità costituzionale di detta norma legislativa regionale, nella parte in cui si potesse ritenere che essa abbia escluso dalla

condonabilità “speciale” di cui alla legge n. 47 del 1985 un’ipotesi che (in difetto di preventivo inserimento di detto vincolo nei piani regolatori generali dei singoli comuni, destinatari dell’originario precetto della L.R. n. 78 del 1976) sarebbe comunque passibile di ordinario accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 del T.U. n. 380 del 2001 (ex art. 13 della legge statale n. 47 del 1985).

2. Più dettagliatamente, tali sollevate questioni possono illustrarsi come segue.

L’art. 32-33 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – nel testo unificato con cui, ai sensi del relativo art. 23, sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – con il suo XI comma stabilisce, per quanto viene qui in rilievo, che *“restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976”*.

Alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell’entrata in vigore della cit. legge regionale 10 agosto 1985, n. 37), l’articolo 15, lettera a), della cit. L.R. 12 giugno 1976, n. 15, stabiliva che *“[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati”*.

Si osserva, in proposito, che le costruzioni che *“debbono arretrarsi”* in forza di tale disposizione sono, necessariamente, solo quelle future, e non anche quelle già esistenti, per una duplice ineludibile considerazione:

a) sul piano fattuale, perché le costruzioni sono “*immobili*” per definizione normativa (art. 812 cod. civ.) e, come tali, non si muovono, né, dunque, potrebbero “*arretrarsi*”;

b) sul piano giuridico, perché è lo stesso art. 15 cit. a stabilire che è consentita “*la ristrutturazione degli edifici esistenti*”, evidentemente *in situ*: con l’ovvio corollario che gli edifici esistenti, ristrutturati o no, sono certamente eccettuati da ogni obbligo di arretramento.

Per quanto siffatta considerazione appaia (ed effettivamente sia) lapalissiana, essa tuttavia serve a questo Consiglio per trarre un ulteriore corollario esegetico circa il combinato disposto dei cit. articoli 32-33 L.R. n. 37/1985 e 15 L.R. n. 78/1976: ossia che il richiamo di quest’ultima legge regionale da parte della prima non possa – sul piano logico e sistematico – che riferirsi alla norma espressa dalla (necessaria) integrazione tra l’*incipit* di detto art. 15 e la relativa lettera a); escludendo, invece, le altre norme espresse dall’integrazione tra il medesimo *incipit* e le ulteriori lettere b), c), d) ed e).

Ossia, siccome le costruzioni che “*debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia*” sono solo quelle future, cioè quelle che verranno realizzate dopo l’imposizione negli “*strumenti urbanistici generali comunali*” della prescrizione di non edificazione (in tal guisa dovendosi necessariamente intendere l’obbligo di “arretramento” previsto dal cit. art. 15) nei 150 metri dalla battigia, ecco che il rinvio operato dal comma XI del cit. art. 32-33 della L.R. n. 37/1985 non può che avere a oggetto l’intera norma espressa dalla (ivi citata) lettera a) dell’art. 15 in discorso: norma che nessun senso avrebbe se avulsa dal contenuto dell’*incipit* dello stesso art. 15.

Ulteriore conferma di tale esegesi si rinviene sul piano grammaticale: giacché il primo comma dell’art. 15 si compone, in effetti, non già di sei proposizioni (una per ciascuna delle sue cinque lettere più una costituita dall’*incipit*), bensì, e

ineludibilmente, soltanto da cinque proposizioni di senso grammaticalmente compiuto, ciascuna delle quali è costituita dall'integrazione dello stesso *incipit* con ognuna delle successive lettere da a) a e): così come del resto accade, nella lingua italiana, per tutti gli elenchi di concetti introdotti da una locuzione comune e separati tra loro da virgole; ovvero (com'è nella specie) introdotti da una locuzione comune che (in ragione della più complessa articolazione delle varie ipotesi) è separata con il segno dei due punti (":") dal successivo elenco concettuale, ciascuno dei cui elementi è separato da quello successivo con il segno del punto e virgola (",") anziché con la virgola (fino all'ultimo di essi, che conclude con il "." l'unico periodo complesso).

Anche sul piano storico, analogamente, non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo mediamente al suo doveroso inserimento negli "*strumenti urbanistici generali comunali*".

Il che, peraltro, aveva una sua specifica e sensatissima ragion d'essere – e, astrattamente, avrebbe continuato ad averla anche dopo il 1991, se il legislatore di quell'anno non l'avesse pretermessa: ma, si opina, potendolo legittimamente fare solo per il futuro e non anche *de praeterito* – che era insita nel fatto che i comuni, nell'inserire nei loro strumenti urbanistici il vincolo in discorso, evidentemente dovrebbero previamente verificare (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, "*delle zone A e B*" (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato).

Attività senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari

solo perché mal perimetrata), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali.

Sotto un altro e opposto profilo, non può neanche rilevare la circostanza sociologica (e perciò non giuridica) che tale sistema possa talora aver forse stimolato una perfino più sollecita edificazione nella fascia di rispetto, prima che i singoli comuni la vietassero mediante il doveroso inserimento (ma, come si è detto, auspicabilmente solo dopo aver correttamente perimetrato, o riperimetrato, le proprie zone A e B) del vincolo costiero di inedificabilità assoluta nel proprio piano regolatore.

Sul piano sociologico è un fenomeno abbastanza diffuso che la mera prospettazione normativa della successiva introduzione di un vincolo possa dar luogo a effetti pratici perversi; ma questo (ipotetico) risultato della tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale – della quale peraltro si è pure riferita l'esigenza effettivamente sottostante – di sicuro non può costituire argomento per l'interprete (che legislatore non è, né deve voler essere) per forzare l'esegesi della norma leggendovi ciò che in essa oggettivamente non c'è scritto.

3. Muovendo da queste premesse sistematiche, si può ricapitolare il contesto normativo in cui si colloca la questione che qui viene in rilievo come segue:

a) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni (e si è anche chiarito perché sia stato razionale imporre ciò solo ai comuni), di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge statale, c.d. *Galasso*, 8 agosto 1985, n. 431 (pur

se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della L.R. n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

b) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubitabilmente, non lo ha fatto;

c) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, ha escluso dalla condonabilità *“le costruzioni eseguite in violazione dell'articolo 15, [primo comma,] lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78”* (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976).

Se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata *“violazione dell'art. 15, lettera a)”*, della L.R. n. 78 del 1976 debba intendersi riferita (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera *“di metri 150 dalla battigia”* solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985: salvo poi a valutarsi – ma con risposta, si opina, tendenzialmente positiva – se abbia rilievo, o meno, l'eventuale anteriorità della costruzione rispetto all'introduzione del precetto in discorso nel P.R.G.) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità

ai sensi della L.R. n. 37 del 1985 – possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976).

Si è già detto che, ad avviso del Collegio remittente, solo la prima opzione interpretativa è coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985); e ciò per le ragioni esegetiche che si sono già espone *supra*.

Nondimeno, riconoscendosi che non può escludersi un qualche minimo margine di opinabilità rispetto a tale conclusione – di cui, tuttavia, deve rivendicarsi la competenza in capo al giudice *a quo*: vieppiù allorché esso sia quello di ultimo grado della pertinente giurisdizione e si tratti di una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione siciliana, per la quale la nomofilachia è di esclusiva competenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa – *ad abundantiam* ci si farà carico, per fugare ogni dubbio circa la rilevanza della sottoposta questione di legittimità costituzionale, anche dell'opposta (e pur se non condivisa) ipotesi esegetica.

4. Se il quadro normativo fosse rimasto quello sin qui esposto e analizzato, si avrebbe che in Sicilia il primo condono edilizio sarebbe certamente applicabile:

I) per l'interprete che aderisca alla prima delle suesposte opzioni interpretative:

a) anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

b) non invece agli immobili, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in

vigore della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore (o almeno, come si è accennato, agli immobili realizzati dopo il recepimento del vincolo nello strumento edilizio: lo specifico profilo si può non approfondire, perché non rilevante ai fini della decisione del caso in esame giacché il vincolo in discorso non risulta essere stato mai recepito nello strumento del Comune in epigrafe);

II) Per l'interprete che, invece, aderisse alla seconda delle suesposte opzioni interpretative, il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976; e ciò in forza del secondo periodo del comma XI dell'art. 32-33 della L.R. 10 agosto 1985, n. 37, ove interpretato come rinviante esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera a) del primo comma dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica, della sua lettera a) con l'*incipit* dello stesso comma.

Nondimeno, il Collegio dubita altresì – come si è già anticipato e si dirà meglio *infra* – della legittimità costituzionale del cit. comma XI, ove mai esso fosse passibile di essere interpretato nel senso testé indicato (al punto II del presente § 4).

5. È superfluo ribadire come il Collegio certamente non ignori la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, mentre (in sede di suo recepimento) non potrebbe estendere il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ben potrebbe invece ulteriormente circoscriverlo o restringerlo.

Il primo assunto si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio reca in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di

ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio.

Si specifica che in questa sede si può (e si vuole) prescindere dal rilievo che tale assunto parrebbe poggiare sull'indimostrato postulato della necessaria coincidenza tra liceità/illiceità penale e legittimità/illegittimità urbanistica (pur se il condono sopravviene solo *a posteriori*, sicché non sembrerebbe affatto certo che esso debba necessariamente implicare l'estinzione dei reati già commessi), la scissione tra le quali dà invece argomento alla tesi che la legislazione regionale primaria (spettante solo alle regioni a statuto speciale), lasciando intonsa la prima, possa variare in qualsiasi senso la seconda (cfr., in proposito, C.G.A.R.S., sez. riun., adunanza 31 gennaio 2012, parere n. 291/2010).

Il secondo assunto, viceversa, si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale.

Tale concetto di eccezionalità è politicamente molto chiaro – da parte d'un interprete che, mal tollerando scelte del legislatore che non condivide, s'ingegna di considerarle tali – pur se giuridicamente possa invece risultare quantomeno asimmetrico che (a onta dei postulati dogmatici testé accennati) al legislatore regionale si riconosca di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono, con l'effetto pratico di consentirgli di estendere le condotte concretamente passibili di sanzione penale nel proprio territorio: ciò che, rispetto alla riserva assoluta di legge statale ex art. 25 Cost., sembrerebbe essere invece un effetto più grave di quello che si sostanziasse, all'opposto, in una concreta restrizione dell'area del rilievo penale (giacché è facile

convenire sull'affermazione che una parziale relativizzazione della riserva di legge statale sarebbe costituzionalmente più compatibile ove operante *in bonam partem*, piuttosto che *in malam partem*).

In proposito si osserva come siffatto concetto giuridico sia stato condiviso, almeno in una occasione, pure dalla stessa Corte costituzionale: che (anche se forse con un orientamento non esattamente monolitico nel tempo) ha affermato – e proprio a proposito di una legge regionale siciliana in materia urbanistica, del tutto analoga a quella di cui qui trattasi – che “*l'ambito*” delle “*cause d'estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive")*”, perciò dichiarando “*costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986*” (Corte Cost. 25 ottobre 1989, n. 487).

6. Nondimeno – in disparte tutte tali osservazioni critiche, e anche a voler ammettere (con la tesi dominante) che il legislatore regionale ben possa discrezionalmente restringere, in sede di recepimento della legge statale di condono, l'ambito della sua effettiva applicabilità nel territorio regionale – resta certamente vero che l'esercizio, in concreto, di tale potere legislativo regionale, ove sussistente, debba pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta. Ebbene, il Collegio, in proposito, ritiene che:

1) l'art. 32-33, comma XI, secondo periodo, L.R. n. 37 del 1985 abbia escluso dalla condonabilità solo le costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia dopo il 31 dicembre 1976 nei comuni che, in esecuzione del precetto legislativo loro

rivolto dall'art. 15, lett. a), della L.R. n. 78 del 1976, abbiano recepito nel proprio strumento urbanistico generale il vincolo di inedificabilità assoluta in detta fascia costiera; e ciò in quanto il richiamo operato da detto comma XI non possa che essere inteso come riferito, unitariamente, alla norma espressa dalla ivi citata lettera a) dell'art. 15 L.R. n. 78/1976 in indissolubile combinazione con l'*incipit* dello stesso primo comma, in cui la lettera a) si colloca indubitabilmente;

2) solo in via assolutamente subordinata, ossia qualora si reputasse possibile (e, dunque, compatibile con il ricordato quadro normativo) ritenere che il richiamo operato da detto comma XI concerna esclusivamente le parole contenute nella ivi richiamata lettera a) (“*le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia*”: a onta del fatto che esse siano, come si è già rilevato, “*immobili*”) e non anche il contenuto del relativo *incipit* (che, preclaramente, riferisce le prescrizioni di inedificabilità nei 150 metri dal mare unicamente “*ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali*”, senza dunque alcuna diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei soggetti privati proprietari di aree site all'interno di tale fascia costiera) – e fermo restando che non è dato comprendere quale possa essere la ragione *giuridica* (laddove invece quella *politica* è preclara) di una siffatta considerazione, certamente “*mozzata*”, del richiamo della norma pregressa – qui si solleva questione di legittimità costituzionale del secondo periodo di detto comma XI per eccesso di potere legislativo, irragionevolezza, inadeguatezza e improporzionalità, e dunque per contrasto con l'art. 3 Cost. e con i ricordati principi che esso implica e che ne sono ricavati: assumendosi a *tertium comparationis* – dell'irragionevolezza della norma risultante alla stregua di tale, qui non condivisa, esegesi – l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ora trasfuso nell'art. 36 del T.U. dell'edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il Collegio ritiene, infatti, che sarebbe del tutto irrazionale detto comma XI, ove esso fosse appunto interpretato nel senso di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza (all'epoca) di alcun vincolo di P.R.G. che fosse stato introdotto (anteriormente, almeno, all'entrata in vigore di detto art. 32-33 L.R. n. 37 del 1985) dal Comune di ubicazione del singolo immobile. L'irragionevolezza di una tale esclusione dal condono risulta insita, specificamente, nell'incongruenza di precludere la più ampia e generale sanatoria edilizia *una tantum*, di cui al condono *ex lege* n. 47 del 1985, rispetto a immobili che, sia prima e sia dopo la scadenza del termine per la loro riconduzione al c.d. primo condono (1° ottobre 1983), avrebbero comunque potuto, possono e potranno (almeno fino al 1991) ottenere il titolo edilizio in sanatoria ai sensi dei citati art. 13 e 36: e ciò perché, non sussistendo (fino, appunto, al 1991) alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione), la distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, cerebrinamente assunta (in tesi) dal legislatore del 1985 a elemento preclusivo del condono edilizio, non sarebbe però idonea a elidere la (c.d. "doppia") conformità dell'immobile "*alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*" (di sanatoria, ex artt. 13 e 36 cit.).

La regolarizzazione dell'immobile (che, in tesi, non fosse condonabile alla stregua di questa esegesi della L.R. n. 37/1985), per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della cit. L.R. 30 aprile 1991, n. 15: che, ponendo per la prima

volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità impedendo, solo per il futuro dunque, l'accertamento di conformità. Siccome non v'è alcun elemento che possa far dubitare che – alla stregua della normativa vigente anteriormente al 1991 – anche le costruzioni realizzate all'interno della fascia costiera in discorso (nei comuni che non avessero recepito nei propri strumenti urbanistici generali il vincolo indicatogli dal cit. art. 15: ivi incluso quello nel cui territorio insiste l'immobile per cui qui è causa) ben potessero (in difetto di ulteriori ragioni ostative, di cui non consta *ex actis* l'esistenza nella vicenda in esame) risultare conformi, doppiamente, sia alla normativa urbanistica vigente all'epoca della loro edificazione, sia anche a quella in vigore successivamente (e, appunto, fino al 30 novembre 1985 o, anche dopo, fino al 1991), è da ritenere che (anche) esse fossero passibili di sanatoria, c.d. ordinaria, in base ai cit. art. 13 (prima) e 36 (dopo). Rispetto a tale situazione, sarebbe stata una scelta del tutto irrazionale, sproporzionata, iniqua o, come suol dirsi, manifestamente irragionevole quella che il legislatore regionale, in sede di recepimento del condono edilizio straordinario di cui alla legge n. 47 del 1985, avrebbe fatto, se avesse escluso dalla forma più ampia di sanatoria eccezionale – e, non di poco conto, solo in Sicilia: dunque pure in modo disallineato e contrastante con i principi generali dell'ordinamento nazionale, per come creati e declinati dalla cit. legge n. 47 del 1985 (che, se per consolidata giurisprudenza costituzionale integra e delimita una “*grande riforma economico-sociale della Repubblica*”, non può non vincolare anche sotto questo profilo la legittimità dell'esercizio della normazione attuativa e di recepimento della Regione siciliana) – proprio quelle vicende che, pur se davvero fossero così state escluse dal condono straordinario, sarebbero state comunque passibili di sanatoria ordinaria, ex artt. 13 e 36 cit..

Siffatta discrasia è stata chiaramente prospettata anche nell'unica decisione di questo Consiglio rinvenuta in argomento e anteriore al 30 aprile 1991 (C.G.A.R.S. 26 marzo 1991, n. 99), la quale (non ostante venga di solito citata a sostegno della tesi della non condonabilità, eccessivamente valorizzandosene un *obiter dictum* che in realtà è del tutto estraneo alla *ratio decidendi*) ha però respinto gli appelli dell'Amministrazione (Comune e Regione) che erano volti a far riformare una decisione del T.A.R. favorevole al proprietario ricorrente (in dettaglio: il T.A.R. aveva annullato un diniego di concessione edilizia, "in variante" di una precedente concessione del 1978, che era stata richiesta nel 1983 e denegata dal Comune di Catania nel 1986 perché riferita a un immobile ubicato nei 150 metri dalla costa); detta sentenza d'appello è giunta infatti a questo risultato proprio ritenendo infondate le tesi, sostenute dal Comune appellante, "*che l'art. 23, 10 co. [ora comma XI], della l. reg. 10 agosto 1985, n. 37 esclude dalla sanatoria ... le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lett. a) della l. reg. 12 giugno 1976, n. 78*", e "*che quest'ultima norma (e non già il successivo strumento urbanistico in attuazione della norma) istituisce immediatamente il vincolo di inedificabilità entro la fascia di 150 m. dalla battigia*"; e affermando, invece, che "*la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del cit. art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15*".

Emerge chiaramente da tale sentenza come non possa affatto escludersi la doppia conformità, nella vigenza dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (e prima della sua interpretazione autentica operata dalla L.R. n. 15 del 1991), anche per gli immobili "*abusivi, per tali intendendosi quelli eseguiti, tra l'altro, in mancanza di concessione edilizia*", realizzati nella prefata fascia costiera (limitatamente, s'intende, a quelli "*non difformi rispetto alla disciplina urbanistica*").

Anche tali ultimi virgolettati sono tratti dalla cit. sentenza n. 99 del 1991 di questo Consiglio, la cui lettura tuttavia è stata poi “piegata” a giustificazione di tutt’altre tesi: probabilmente, si opina, per dare una qualche spiegazione postuma alla (efficacia retroattiva della) qui controversa interpretazione autentica (sopravvenuta nel 1991, invero solo pochi giorni dopo la pubblicazione della sentenza) che, diversamente, sarebbe stata all’evidenza giuridicamente insostenibile quanto alla sua compatibilità costituzionale.

Sicché – allorché se ne sfrondino, come qui si vuol fare, i foscoliani allora – tale compatibilità sembra in effetti a questo Collegio del tutto insostenibile.

Riprendendo le fila del nostro discorso, è proprio la pacifica circostanza che, fino al 30 aprile 1991, gli immobili in discorso (ossia quelli realizzati nei 150 metri dalla battigia nei comuni che nessun vincolo avessero ancora previsto in tale zona costiera) potessero esser sanati ai sensi dell’art. 13 della legge n. 47 del 1985 – perché, per unanime considerazione, l’art. 15 della cit. legge del 1976, sia testualmente sia sistematicamente, non poneva alcun precetto direttamente efficace nei confronti dei privati proprietari – quella su cui si radica l’incostituzionalità (ove, difformemente da quanto opina questo Collegio, si ritenesse di poter interpretare il comma XI dell’art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985 in tali sensi) della scelta di precludere, solo in Sicilia e diversamente dal resto d’Italia, il condono straordinario a fattispecie *eo tempore* comunque passibili di rientrare nell’accertamento di conformità (c.d. sanatoria ordinaria, per distinguerla da quella straordinaria e *una tantum* del condono).

Il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l’esclusione di quest’ultimo nei casi di

costruzione nei 150 metri dalla battigia (laddove, come nel caso in esame, non vi fosse un PRG che avesse previamente recepito il vincolo di inedificabilità).

La *ratio* del condono è infatti quella di rendere sanabili attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, la concessione in sanatoria; né, *ex ante*, il titolo edilizio: giacché, altrimenti, non avrebbe senso ancorare a una precisa finestra temporale la possibilità di richiedere il condono.

Essenzialmente, nella sanatoria ex artt. 13, o 36, citt. non rileva tanto la volontà del richiedente di estinguere l'illecito con il pagamento di una (maggiore) somma di denaro – come accade invece per l'oblazione penalistica ex artt. 162 e 162-bis c.p. – quanto piuttosto “*la mancanza d'un disvalore oggettivo*” (così Corte Cost. 9 gennaio 2019, n. 2; Id. 31 marzo 1988, n. 370) nell'aver realizzato un'opera doppiamente conforme (*nunc et tunc*) alla pianificazione urbanistica (c.d. illecito meramente formale).

E ciò si distingue radicalmente dalle ipotesi di condono edilizio, in cui la legge – solo in via straordinaria e con regole *ad hoc* – consente di sanare situazioni di abuso, se perpetrate fino a una certa data, che hanno però natura sostanziale, perché difformi (ora e allora) dalla disciplina urbanistico-edilizia (Corte Cost. 16 marzo 2023, n. 42); e, infatti, il condono edilizio “*ha quale 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)*” (Corte Cost. 5 aprile 2018, n. 68; Id. 8 novembre 2017, n. 232).

In tale prospettiva non si riuscirebbe ad apprezzare la ragionevolezza dell'ipotizzata (ma, appunto, tutt'altro che letteralmente necessaria; e, comunque, sistematicamente non convincente) interpretazione, che ritenesse non consentito, ai sensi dell'art. 32-33, comma XI, ultima proposizione, della l.r. n. 37/1985, l'utilizzo dello strumento condonistico per il caso di realizzazione di un manufatto nei 150 metri dalla battigia

in un periodo pur successivo all'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lett. a), della L.R. n. 78 del 1976, ma comunque precedente sia al 1° ottobre 1983 e sia al recepimento del vincolo di inedificabilità nel PRG del Comune interessato.

Nel 1985 detto abuso, in assenza di altri profili di violazione edilizia e urbanistica (non configurati nella vicenda in esame), era infatti suscettibile di essere sanato con un accertamento di conformità, giacché, finché il vincolo non sia stato recepito nello strumento comunale (e fino all'entrata in vigore della nuova disposizione di cui alla L.R. n. 15 del 1991), l'aver costruito nella fascia dei 150 metri dalla costa integrava un illecito edilizio meramente formale, non violando alcuna disciplina urbanistica o edilizia e non configurandosi perciò ostacoli di sorta alla valutazione (positiva) della doppia conformità ex art. 13 cit. (*ratione temporis* vigente).

Non è dato perciò rinvenire alcuna ragione giustificativa per cui la L.R. n. 37 del 1985 possa non consentire il ricorso all'istituto di sanatoria straordinaria (condono), laddove l'abuso sia comunque sanabile con la sanatoria ordinaria (accertamento di conformità, ex art. 13 cit.); diversamente risultando assai dubbia la ragionevolezza di tale scelta normativa (ove mai la si potesse ritenere implicata dal cit. art. 32-33).

Merita evidenziarsi, in proposito, che la valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore debba svolgersi alla stregua dei parametri normativi presenti, a quella data, nell'ordinamento giuridico (e non, ovviamente, per la mera considerazione, estetica e metagiuridica, che “*le coste sono belle e perciò vanno tutelate*”): il quale, alla data del 10 agosto 1985, non aveva ancora introdotto alcun vincolo assoluto sulle zone costiere (in particolare: nessun vincolo a livello regionale; nonché, a livello nazionale e dal 30 giugno 1985, solo quello relativo – e perciò condonabile secondo i parametri nazionali di cui alla legge n. 47/1985, pur se condizionatamente al rilascio di un c.d. “nulla osta postumo” – di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312).

Ciò induce a escludere la ragionevolezza della scelta con cui – secondo una qui non condivisa opzione esegetica: che, in realtà, sembra unicamente volta a far retroagire al 1976, “*con qualsiasi mezzo*”, quei vincoli di tutela paesaggistica regionali che poi furono effettivamente introdotti solo nel 1991 – il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la L.R. n. 78/1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt’altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta).

In sintesi, il Collegio ritiene che il legislatore regionale del 1985 ciò non fece (furono semmai alcuni interpreti a sostenere poi, ma fallacemente, la tesi che l’avesse fatto); ma che, ove davvero l’avesse fatto, la scelta in tal senso compiuta sarebbe comunque da considerare costituzionalmente illegittima per c.d. eccesso di potere legislativo, alla stregua delle considerazioni svolte.

Risulta infatti corretta, agevole e, perciò, direttamente doverosa per ogni interprete un’esegesi conforme al parametro costituzionale – cioè tale da non incorrere nella incongruenza di precludere il condono edilizio straordinario del 1985 anche in quegli stessi casi in cui, invece, la costruzione sarebbe stata sanabile in via ordinaria ai sensi del cit. art. 13 – ossia quella di ritenere esclusi dalla condonabilità, ex art. 32-33, XI comma, della L.R. n. 37/1985, solo gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia in quei comuni che, anteriormente al 1° ottobre 1983, avessero introdotto nei loro strumenti generali il vincolo di cui all’art. 15, lett. a), della cit. L.R. n. 78/1976; e, all’opposto, continuando a considerare invece sanabili, peraltro come in tutto il resto d’Italia, le costruzioni realizzate (come quella per cui qui è causa) bensì nei 150 metri dalla battigia, ma in comuni diversi da quelli che avessero introdotto detto vincolo.

Per le ragioni che si sono esposte, il Collegio ritiene che questa sarebbe stata (e sia) l'unica esegesi conforme a Costituzione (nonché, come si è chiarito, anche al tenore letterale della legislazione regionale di recepimento) fino al 30 aprile 1991: con il corollario che il ricorso in appello qui in trattazione avrebbe trovato necessario accoglimento, con conseguente annullamento dell'impugnato diniego di condono e restituzione dell'affare all'amministrazione comunale per l'ulteriore istruttoria dell'istanza di condono, esclusa e annullata la sua reiezione per la pretesa ostatività della clausola di esclusione del condono asseritamente recata dal secondo periodo dell'XI comma del cit. art. 32-33 introdotto dall'art. 23 della L.R. n. 37 del 1985.

7. Con la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3, della L.R. 30 aprile 1991, n. 15 – ai sensi del quale *“Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”* – il quadro normativo primario cambia invece radicalmente, divenendo ostativo alla possibilità di condonare gli immobili ubicati nei 150 metri dalla battigia.

8. *Nulla quaestio* per quanto riguarda l'efficacia di tale modifica normativa per il futuro: con il corollario che resta certamente preclusa ogni possibilità di avvalersi del c.d. secondo condono (quello di cui alla legge 23 dicembre 1994, n. 724) per le costruzioni realizzate in Sicilia nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia (non già entro il 1° ottobre 1983, bensì) entro il 31 dicembre 1993.

9. La questione di legittimità costituzionale che qui si rassegna riguarda invece, unicamente, le costruzioni realizzate in Sicilia in detta fascia costiera (dopo il 31 dicembre 1976 e) entro il 1° ottobre 1983, e comunque soltanto nel territorio dei comuni che non abbiano introdotto il vincolo costiero nel proprio P.R.G.

anteriormente a tale ultima data (nonché, ovviamente, ove non vi siano ulteriori e diversi vincoli assoluti di inedificabilità: i quali però, ex art. 34, comma 2, c.p.a., resterebbero comunque estranei al presente giudizio): tra cui rientra l'opera edilizia di cui qui trattasi.

10. Tali costruzioni – sanabili, per come si è già detto, alla stregua della normativa vigente alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di condono del 30 novembre 1985, nonostante qualsiasi diversa determinazione amministrativa – sono oggettivamente divenute insanabili per effetto della cit. legge regionale n. 15 del 1991, per avere essa autenticamente interpretato, in senso totalmente ostativo, l'art. 15, primo comma, lettera a), della L.R. n. 78 del 1976, creando retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta “*direttamente e immediatamente*” efficace “*anche nei confronti dei privati*”.

11. Più esattamente, il legislatore del 1991 – nella verosimile consapevolezza che l'imposizione retroattiva del vincolo di inedificabilità assoluta sarebbe stata incompatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento (pur se in generale esso consente entro certi limiti, ma in altri ambiti, la retroazione delle disposizioni normative) per le ragioni che si esporranno *infra* – ha cercato di far passare per interpretativa una disposizione che invece tale non era affatto, non rientrando nel novero di quelle compatibili con il tenore letterale (né con la *ratio*, né con il quadro sistematico) della norma asseritamente interpretata.

Per quanto riguarda le ragioni per cui quella qui controversa non abbia affatto natura di interpretazione autentica (correttamente e legittimamente identificabile come tale) si fa rinvio a quanto si esporrà *infra*, nel successivo § 13.

12. Ritiene dunque questo Collegio che l'introduzione del vincolo, che trae origine senza alcun dubbio dalla L.R. n. 15 del 1991, evidenzi rilevanti profili, non manifestamente infondati, di incostituzionalità:

- 1) perché retroattivamente imposto nel 1991 e con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);
- 2) in modo certamente incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla L.R. n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);
- 3) neppure potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica (non già dell'art. 15, lett. a, della L.R. n. 15 del 1976, bensì) dell'art. 23, comma X (ora XI), della L.R. n. 37 del 1985: sia perché l'art. 2, comma 3, L.R. n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle “*disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78*”; sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della L.R. 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della L.R. 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lett. e), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della L.R. 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della L.R. 12 giugno 1976, n. 78 (e non, dunque, l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985);
- 4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo *a posteriori* l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, II comma, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla L.R. n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma XI, della L.R. n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo Collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla C.E.D.U. (art. 117, I comma, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., “*Protezione della proprietà*”, per cui “*ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni*”), oltre che per il vincolo di conformazione, ex art. 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47/1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò vieppiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, XVIII comma, della legge n. 47/1985; nonché quasi 15 anni dal 1976 al 1991);

né di escludere dalla condonabilità eccezionale (*ex lege cit.*) beni passibili di sanatoria ordinaria (*ex artt. 13 e 36 cit.*);

7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, *a fortiori*, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), *ex art. 3 Cost.*, anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (*ex artt. 42, 44 e 47 Cost.*);

9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità *per il passato* della legge (*sub specie* di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali

limiti, cfr. quelli indicati da Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, e 4 aprile 1990, n. 155.

13. Fu dunque nel 1991 che, in effetti, venne introdotta nell'ordinamento siciliano una nuova norma, che pose *erga omnes* il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla riva del mare; e, volendolo introdurre anche per le costruzioni già esistenti – forse pure per porre rimedio, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo a loro rivolta, del 1976 – si cercò di strutturarla come una disposizione interpretativa (perché, se tale, avrebbe avuto ben più ampi margini di legittima interferenza retroattiva nell'ordinamento).

Negli anni successivi l'interpretazione giudiziaria di tale norma – pur essendovi consapevolezza dell'impossibilità di considerarla (una delle possibili alternative esegetiche della norma interpretata e, perciò,) interpretativa della cit. legge regionale del 1976 – cercò in ogni modo di salvarla: sia, in una certa fase storica, postulandone la natura interpretativa della successiva legge regionale del 1985; sia poi, allorché fu assodato come ciò non fosse assolutamente possibile (per le ragioni già esposte nel precedente § 12, *sub* n. 3), semplicemente accantonando il problema e dando per scontato che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precetto che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare in qualsiasi modo (né ex artt. 32-33 cit., né 13 e 36 cit.) quanto edificato.

E, infatti, la giurisprudenza più recente di questo Consiglio tralatiziamente afferma (ormai senza particolari approfondimenti) che “*l'art. 2 l.r. 30 aprile 1991 n. 15 ha efficacia retroattiva, avendo operato un'interpretazione autentica delle previsioni dell'art. 15 legge*

reg. n. 78 cit.” (così, *e pluribus*, *Cgars*, 26 maggio 2021, n. 476; *Id.*, 22 febbraio 2021, n. 134).

In sostanza, alla stregua dell’orientamento giurisprudenziale odierno si ritiene, più o meno esplicitamente, che la legittimità costituzionale della valenza retroattiva dell’art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991 sia ancorata alla possibilità – invero a ben vedere insussistente – di qualificare la disposizione in termini di norma di interpretazione autentica.

Essendo (testualmente) escluso (dallo stesso legislatore: v. *supra*, al § 12, *sub* n. 3), come si è già detto, che detta interpretazione autentica possa aver riguardato l’art. 32-33 della L.R. n. 37 del 1985, è altresì agevole verificare che quella del 1991 nemmeno può considerarsi, a ben vedere, norma di interpretazione autentica della L.R. n. 78 del 1976.

In base alla giurisprudenza costituzionale, è disposizione di interpretazione autentica quella che:

- è “*qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore*”;
- “*esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge*”: “*si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l’una e l’altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario*” (Corte Cost. 6 luglio 2020, n. 133).

In altre parole, perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata sia “*originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge*”; solo così “*la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall’origine e in questo senso può dirsi retroattiva*”.

Pur essendo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, occorre però che *“la scelta «imposta» dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario”* (e pluribus: Corte Cost. n. 133/2020, cit.; 20 luglio 2018, n. 167; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525).

Invece nel caso di specie non c'è alcun dubbio che difetti *in apicibus* ogni incertezza circa la formulazione della disposizione interpretata – ossia l'art. 15, I comma, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976 – giacché essa, per quanto concerne i suoi destinatari (che erano certamente solo i comuni e non i privati), non presenta alcun tasso di polisemia atto a consentirne, sul punto, una legittima interpretazione autentica.

Infatti, la previsione del vincolo (*“le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia”*), contenuto appunto nella sua lett. a), è preceduta dalla preclara precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata esclusivamente *“Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali”*: il precetto è quindi rivolto solo ai comuni e certamente non ai privati.

Depone in tal senso anche la giurisprudenza: cfr., già all'epoca, la ricordata sentenza di questo Consiglio 26 marzo 1991, n. 99 (che è l'unica rinvenibile pubblicata anteriormente alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15), nel senso che l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 abbia *“una chiarissima portata letterale”*, che *“non pone un diretto ed immediato vincolo di inedificabilità (o di non modificabilità anche qualitativa degli edifici preesistenti) nei pressi delle coste marine, ma vincola i Comuni a conformarvisi nella redazione dei futuri strumenti urbanistici”* (siffatta esegesi è poi stata sempre ribadita: cfr. C.G.A.R.S., 2 giugno 1994, n. 171, e 2 luglio 1997, n. 250).

Neppure potrebbe invocarsi come argomento in senso contrario quella successiva giurisprudenza che considera scontato che la disposizione del 1991 abbia valenza interpretativa dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976 (come già C.G.A.R.S., 21 febbraio 2000, n. 70, e 25 maggio 2000, n. 250, e quindi varie altre successive), giacché essa si limita a considerare il (mero) tenore letterale dell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991 – riferito, infatti, all'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976, e non all'art. 32-33 della l.r. n. 37 del 1985: *“Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi [...]”* – senza farsi (più) carico di identificare quei sintomi di polisemia della formulazione dell'art. 15, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976 che, unicamente, avrebbero potuto implicare la conformità ai principi di un intervento di interpretazione autentica (ossa la scelta di privilegiare uno dei possibili significati oggettivamente insiti nella norma; mentre la pluralità di essi qui non c'era). Paradigmatica, in tal senso, è – conformemente a tutta la più recente giurisprudenza – l'apoditticità dell'affermazione secondo cui si tratta di un'interpretazione autentica semplicemente perché così (effettivamente!) c'è scritto nella norma: *“È ormai consolidato, quindi, l'arresto giurisprudenziale secondo cui "Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 L.R. 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive L.R. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia" (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 20 luglio 2009, n. 1328; Sez. III, 4 gennaio 2008, n. 1; Sez. I, 9 ottobre 2008, n. 1251; Sez. III, 18 aprile 2007, n. 1130; Sez. III, 4 ottobre 2006, n. 2019; Sez. I, 11 novembre 2002, n. 3817; Sez. I, 10 dicembre 2001, n. 1854; C.G.A., Sez. Giurisdizionale, 19 marzo 2002, n. 158; 31 gennaio 1995, n. 10”* (così, per tutti, C.G.A.R.S., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554).

Non è dato infatti trovare nella giurisprudenza più recente, pure di questo Consiglio, alcuna lettura più approfondita della portata letterale e sistematica dell'art. 15, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976, atta a dar conto di quella polisemia che, unicamente, potrebbe costituire il presupposto per la (legittima) introduzione d'una norma di sua interpretazione autentica, che ne giustifichi cioè la portata retroattiva; all'opposto, anzi, nei casi in cui detta indagine viene compiuta, la giurisprudenza, ancora in tempi più recenti, riconosce che, secondo la formulazione letterale, *“si tratta di una legge che quando fu approvata intendeva orientare l'attività di pianificazione anche dei Comuni “sprovvisi” di piani regolatori, impartendo una direttiva “ai fini della formazione” degli strumenti urbanistici?”* (Cgars, 9 ottobre 2018, n. 554).

Nella maggior parte dei casi la giurisprudenza si limita peraltro a tenere conto del solo dato normativo contenuto nell'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, al fine di assicurare sin dall'inizio la portata precettiva verso i privati, e non solo verso i comuni, della prescrizione di cui alla lett. a) dell'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976.

Ancora recentemente questo Consiglio ha infatti ribadito che il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia è stato posto per la prima volta con l'art. 15 della l.r. 78/1976 ritenendo che però esso, *“in base alla l.r. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994 n. 17 (art. 6), aveva fin dall'inizio come destinatari non solo le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici ma anche i privati che intendevano procedere a lavori di costruzione entro detta fascia di rispetto”* (Cgars, 26 maggio 2021, n. 476; e, fra le molte altre, 22 febbraio 2021, n. 134).

Insomma, la giurisprudenza recente continua a interpretare l'art. 15, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976 nel senso che esso vieti, rivolgendosi direttamente ai privati, ogni edificazione nei 150 metri dalla battigia (ma sempre facendo perno su quanto

disposto dall'art. 2 della l.r. n. 15 del 1991, e non sulla formulazione della norma del 1976).

E, se non v'è dubbio alcuno che tale divieto sussista, continua però a esser obliterata la spiegazione (sia in chiave di mera esegesi, sia in chiave di legittimità costituzionale) del come e perché tale divieto possa applicarsi retroattivamente rispetto al 1991.

14. Un ulteriore dato testuale e sistematico conferma la lettura prospettata, circa l'insostenibilità delle tesi secondo cui l'art. 15, lett. a), della primigenia legge regionale n. 78 del 1976 potesse avere come destinatari non solo i comuni, ma anche i privati. Si è già visto come l'art. 15 di detta L.R. n. 78 del 1976 contenga cinque precetti – quelli di cui alle lettere a), b), c), d), ed e) – a cui corrispondono altrettante limitazioni: sia in termini di obblighi di arretramento (cfr. lett. a, d, e), sia in termini di limiti alla densità territoriale (cfr. lett. b, c).

E si è anche chiarito che, in termini grammaticali e logici, ciascuno di tali precetti sia intrinsecamente e necessariamente integrato dall'*incipit* dell'unico comma dell'art. 15. Orbene, la legge n. 15 del 1991, mentre interpreta le clausole di cui alle lett. a), d) ed e), lascia inalterate quelle contenute nelle lettere b) (*“entro la profondità di mt 500 a partire dalla battigia l'indice di densità territoriale massima è determinati in 0,75 mc/mq”*) e c) (*“nella fascia comprensiva tra i 500 e i 1.000 m. dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima, è determinata in 1,50 mc/mq”*).

Ciò, astrattamente, potrebbe significare o che anche le ultime due disposizioni fossero originariamente rivolte ai privati; o che queste due disposizioni fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, pretesamente interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva.

Senonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) è certamente da escludere in ragione del fatto che nelle aree non regolate

dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0.03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977).

Sicché gli indici previsti dalle lettere b) e c) dell'art. 15 non possono che considerarsi operanti come limiti alle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica: necessariamente derivandone che i divieti contemplati in questa parte dell'art. 15 (lett. b e c) sono rivolti ai soli enti locali, senza possibilità di loro immediata efficacia verso i privati.

Quale ulteriore corollario di ciò, è dunque evidente che l'unitaria formulazione dell'art. 15 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere a, d, e) potessero esserlo anche ai privati. Sarebbe infatti assurdo postulare che – alla stregua del testo originario della L.R. n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzosamente operata dalla L.R. n. 15 del 1991) – solo per la relativa lettera a) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*). Sicché si deve riconoscere come l'intero art. 15 fosse (in origine) indirizzato solo agli enti locali (come da *incipit*: “*Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali*”) e che solo in conseguenza dell'intervento del legislatore del 1991 (e, perciò, dopo di allora) una parte di esso abbia acquisito efficacia diretta nei riguardi dei privati.

L'art. 15 della l.r. n. 78 del 1976 prescrive, dunque, ai soli comuni di recepire nei P.R.G. il vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia, dato che “*il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi)*” (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 110): e si è già visto che, nella specie, i lavori preparatori – come il tenore letterale della norma;

e, anzi, ancor più di esso – dimostrano l'originaria insussistenza di ogni vincolo per i soggetti privati.

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può dunque rientrare – poiché ivi mancava ogni riferimento, sia letterale, sia teleologico, in tale direzione – il significato che la disposizione interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 reca infatti una scelta del tutto nuova, cioè quella che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sia rivolto anche direttamente al privato, ciò che non rientrava fra le possibili varianti di senso del testo originario: mancando così il presupposto per poter qualificare detto art. 2, comma 3, in termini di norma di legittima interpretazione autentica dell'art. 15, lett. a), della l.r. n. 78 del 1976, che potesse avere, come tale, efficacia retroattiva legittima (cfr. Corte Cost. nn. 133/2020, 167/2018, 15/2018 e 525/2000, citt.).

15. L'art. 2, comma 3, in quanto privo dei caratteri di legge di interpretazione autentica, deve dunque considerarsi alla stregua di una norma innovativa, che abbia inteso auto-attribuirsi efficacia retroattiva (ma illegittimamente, come si vedrà *infra*).

Come già detto, infatti, l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 dispone che le cit. disposizioni del 1976 introduttive del vincolo “*devono intendersi*” – retroattivamente, si è voluto affermare – come rivolte “*direttamente e immediatamente*” anche ai privati.

Invero, però, tale efficacia diretta verso i privati la norma di cui alla lettera a) non può che averla acquisita dal 1991, giammai retroattivamente e sin dal 1976; giacché la norma sopravvenuta nel 1991 ha aggiunto, a quella che pretenderebbe di aver interpretato, un significato nuovo, incompatibile con quelli che essa aveva in origine. Ciò perché la disposizione *interpretanda* non era, come già visto, originariamente connotata, in proposito, da alcun tasso di polisemia; giacché essa non aveva più significati, uno dei quali potesse essere imposto dalla disposizione interpretativa.

16. La circostanza che una disposizione retroattiva non abbia natura interpretativa può essere sintomo di un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica; il che, se non la rende per ciò solo incostituzionale, incide però sull'ampiezza del sindacato che codesta Corte deve svolgere sulla norma a causa della sua retroattività.

Ciò in quanto, da un lato, un'interpretazione adeguatrice sembra possibile e corretta; nonché, dall'altro lato, perché non v'è dubbio che le norme incostituzionali – quale il Collegio ritiene che sia quella conseguente all'efficacia retroattiva del combinato disposto delle due pluricite LL.RR. del 1976 e del 1991, come postulata dalla giurisprudenza consolidata – sono vigenti solo apparentemente (o, comunque, solo precariamente), perché destinate a essere caducate (retroattivamente, per i numerosi rapporti giuridici non ancora esauriti) nella competente Sede che qui si evoca.

17. Una volta chiarito che l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 non esprime alcun significato oggettivamente incluso tra quelli ricompresi nella (o riconducibili alla) previsione originariamente recata dall'art. 15 della L.R. n. 78 del 1976, per totale difetto di ogni polisemia circa i destinatari del precetto di tale ultima disposizione, resta solo da spiegare – escluse la legittimità di un'interpretazione autentica – che essa neppure potesse essere fatta oggetto di legittima modificazione retroattiva.

È certamente ben noto come, anche fuori dal campo dell'interpretazione autentica, l'ordinamento costituzionale in astratto non precluda al legislatore in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo *in malam partem*) di legificare retroattivamente: epperò tali ipotesi sono assoggettate al c.d. “*scrutinio stretto*” della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della “*mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo*” retroattivo (così Corte cost.

13 giugno 2022, n. 145; nonché, *e plurimis*, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173).

Orbene, al Collegio pare preclaro che nella concreta e specifica vicenda giuridica in esame – mediante l'introduzione, nel 1991, di un nuovo precetto (oggettivamente non riconducibile a un'effettiva vicenda di legittima interpretazione autentica) che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere della Sicilia (che invece, fino al 1991, certamente non erano vincolate in tal guisa) – il legislatore regionale abbia travalicato, e dunque violato, i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle sopravvenute disposizioni legislative.

Invero, il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur integrando un fondamentale principio di civiltà giuridica, non ha tuttavia nell'ordinamento quella tutela privilegiata che l'art. 25 Cost. gli riserva nella materia penale.

Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare anche disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (*e plurimis*, Corte Cost. 4 luglio 2013, n. 170).

I valori costituzionali che si impongono, però, sono quelli di tutela dell'affidamento dei consociati e di certezza dei loro rapporti giuridici.

L'interpretazione imposta dal legislatore, assegnando alla disposizione interpretata un significato in essa non contenuto – ossia travalicando i limiti dell'effettiva e legittima interpretazione autentica – esige, in particolare, un più stringente sindacato sull'apprezzamento sia della sua ragionevolezza, sia della configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit., e 12 aprile 2017, n. 73).

Le leggi retroattive devono infatti trovare “*adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall’efficacia a ritroso della norma adottata*” (Corte Cost. n. 73 del 2017, cit.).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all’ammissibilità di leggi con effetto retroattivo in questa sede rileva particolarmente – nell’ambito dei principi e interessi incisi dall’efficacia retroattiva dell’intervento legislativo regionale in questione – l’affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina che si vorrebbe retroattivamente modificare.

Tale legittimo affidamento, che fa perno sul valore della certezza del diritto, trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost. ed è ritenuto “*principio connaturato allo Stato di diritto*” (Corte Cost. n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, cit., 27 giugno 2013, n. 160, 5 aprile 2012, n. 78, e 11 giugno 2010, n. 209).

Su tali premesse, pare difficilmente superabile lo scrutinio di ragionevolezza con riguardo a una legge regionale (appunto l’art. 2, comma 3, della L.R. n. 15 del 1991) che, non essendo rettamente qualificabile come interpretativa di quella previgente, abbia inteso introdurre retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta anteriormente inesistente: tale scrutinio, infatti, “*impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà*” (Corte Cost. n. 108 del 2019, cit.).

Come si è già detto, sarebbe richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l’effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell’intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla “*certezza dei rapporti preteriti*”, nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (Corte Cost. 23 dicembre 1997, n. 432).

Un tale rigoroso controllo dovrebbe verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale; e se esse trovino, comunque, “*adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza*” (e *plurimis*, Corte Cost. n. 73 del 2017, cit., 10 giugno 2016, n. 132, e 2 aprile 2014, n. 69), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato.

E allora, pur senza pretermettere la doverosa considerazione del grande rilievo delle esigenze di tutela delle coste siciliane – ma, come si è già visto (*supra*, al § 3), neppure era questa la finalità dichiaratamente perseguita in origine dal legislatore siciliano del 1976 – risulta palese che il risultato dell'intervento legislativo del 1991 sia comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria (ossia quella ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) e perciò, anche sotto questo profilo, l'art. 3 Cost..

Se è vero che nessun legittimo affidamento può vantare colui che realizzi un'opera *sine titulo*, deve ritenersi che tale legittimo affidamento per contro sorga allorquando venga introdotta una normativa condonistica: dovendo il soggetto che presenti una domanda di condono, e la relativa controparte contrattuale, essere in grado di comprendere se l'istanza sia suscettibile o meno di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale normativa condonistica, o al più di quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Ancor più opinabile, poi, è la compatibilità costituzionale di una norma retroattiva (e preclusiva della condonabilità) che sia introdotta – com'è accaduto nella specie – addirittura dopo lo spirare del termine di legge per la formazione del silenzio-assenso

sulle istanze di condono già presentate (*ex art. 35, XVIII comma, legge n. 47 del 1985*).

Perciò il Collegio ritiene che la disciplina retroattiva *de qua* abbia inciso in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, anche considerando gli elementi ai quali la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo al fine appunto di scrutinarne la legittimità, ossia: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89, 1° dicembre 2017, n. 250, n. 108 del 2016, cit., 5 novembre 2015, n. 216, e 31 marzo 2015, n. 56), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte Cost. 24 gennaio 2017, n. 16, e n. 160 del 2013, cit.); la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, Corte Cost. 20 maggio 2016, n. 108).

Nel caso di specie va debitamente considerato che la norma interpretata è del 1976 e la norma di interpretazione autentica è invece del 1991.

L'imprevedibilità del contenuto della disposizione di pretesa interpretazione sconta il (già rimarcato) preclaro tenore letterale (di segno palesemente opposto) della disposizione *interpretanda*.

Inoltre, la proporzionalità della retroazione insita nell'intervento legislativo del 1991 necessita di essere misurata anche rispetto alle facoltà edificatorie dei privati, ivi incluse quelle rinvenienti dalla conseguibilità, nella specie (e fino al 1991), del titolo edilizio postumo, *ex art. 13 legge n. 47 del 1985*.

Nella specie, la retroattività della disposizione censurata, conseguente alla dichiarata (ma solo apparente) sua natura di norma di interpretazione autentica, svela piuttosto

l'intrinseco difetto di ragionevolezza di essa, nella misura in cui stabilisce che un precetto, evidentemente destinato in origine solo ai comuni, sia poi rivolto *ex tunc* anche ai privati, rimasti del tutto ignari, fino alla legge di pretesa interpretazione autentica, dell'obbligo di osservare la prescrizione vincolistica anche nei comuni rimasti inerti. Ciò che è tanto più rilevante se si considera come gli effetti dell'inadempimento di detto obbligo assumano caratteri di gravità sulle sorti dell'attività edificatoria e, ancor più, sulla successiva commerciabilità dei cespiti (a condono pendente e, ancor più, a silenzio-assenso già formatosi).

Nel caso di specie, in altre parole, emerge non già la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, bensì la volontà legislativa di elidere retroattivamente, e imprevedibilmente, l'area dell'attività edilizia sulle coste siciliane (in origine sostanzialmente legittima, giacché solo formalmente illegittima).

Il succedersi di frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi, nella specie a distanza di molti anni, rende *“la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se “foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”* (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

“Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio” (Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147).

Vi sono infatti requisiti minimi di intelligibilità e prevedibilità del precetto che rappresentano presupposti basilari di razionalità dell'azione legislativa. Nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 introduce nella formulazione letterale della disposizione *interpretanda* un elemento di (imprevedibile)

novità circa i soggetti destinatari del vincolo di inedificabilità, rispetto all'opposto contesto normativo in cui la disposizione era stata originariamente introdotta, che rende incerta la condotta dei privati: con conseguente pregiudizio della sicurezza giuridica del cittadino, di ogni affidamento del commercio giuridico (si ricordi che il cespite è certamente alienabile in pendenza di una domanda di condono: la quale, peraltro, dal 1985 al 1991 – ossia ove fosse stata scrutinata nei termini di legge – avrebbe ben dovuto essere accolta e, anzi, nel 1991, essa risultava già normativamente accolta *per silentium*) e, dunque, in violazione di quei canoni di coerenza delle norme che sono anche estrinsecazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Il susseguirsi delle disposizioni normative richiamate, con il connotato di (oggettiva) novità introdotto con la disposizione del 1991, pone infatti il suo destinatario *“nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza”* (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

L'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata – non solo e con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione – ma anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi: *“[a]nche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione”* (Corte cost. 5 giugno 2023, n. 110).

Non è quindi manifestamente infondato, oltre a essere rilevante, il dubbio di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991, nella parte in cui retroattivamente reca il contenuto innovativo di cui si è detto, per contrasto con il principio costituzionale fondamentale di ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma 1, Cost..

18. Già Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, aveva chiarito che i limiti alla retroattività delle norme vanno individuati non solo nella materia penale, ma anche nei principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, in quello di tutela dell'affidamento posto nella certezza (e, si vorrebbe aggiungere, nella stabilità e coerenza) dell'ordinamento giuridico: la stessa Corte, con specifico riferimento al principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, ha riconosciuto che tale principio, in quanto *“elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere lesa da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti”*.

Infine, Corte Cost. 10 marzo 2022, n. 61, ha evidenziato (con riferimento a una legge regionale siciliana in materia elettorale) come la vincolante attribuzione alla norma (pretesamente) interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, che dia adito alla mera produzione di effetti regolatori retroattivi e alla conseguente violazione dell'affidamento dei cittadini, determini l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, della norma asseritamente interpretativa.

19. Sta di fatto, per quanto qui rileva, che dal 1991 non è mai stata sollevata – ma, si ritiene, in difetto di un adeguato approfondimento esplicito della tematica – l'odierna questione di legittimità costituzionale: come se, all'opposto di quanto opina questo Collegio, non fosse dato dubitare della conformità a Costituzione di un vincolo nato nel 1991, ma riferito agli immobili realizzati dopo il 1976; né di un'esclusione dal condono tombale del 1985 di quanto era stato costruito in aree (allora) non

vincolate; né di scrivere nel 1991 come debba leggersi la legge del 1976 (letteralmente preclara, ma in senso opposto).

Seppure finora mai sottoposta al giudizio del giudice delle leggi – subliminalmente, forse, per l'idea che avrebbe dovuto altrimenti essere accolta – la questione a volte fu elusa mediante soluzioni particolari, che però esprimono l'insoddisfazione per la draconiana tesi dominante: dall'onere della prova dell'epoca di ultimazione, a quello della distanza dalla battigia; dalla rilevanza dell'urbanizzazione di fatto dell'area (con cui si è cercato di supplire ai difetti di corrette perimetrazioni delle zone A e B di PRG, normativamente estranee al vincolo come si è già chiarito), al difetto di lesione paesaggistica promanante dagli edifici (ubicati entro i 150 metri, ma) realizzati in seconda, terza o ulteriore fila dal mare rispetto ad altri già condonati.

Viceversa, ritiene il Collegio che la via maestra da seguire sia quella di rimettere alla Corte costituzionale di far chiarezza sulla legittimità di un vincolo di inedificabilità assoluta retroattivamente imposto: perché, scevra da ogni espediente argomentativo, questa si ritiene essere la sostanza giuridica e sociologica della tematica in discorso.

20. In conclusione, il giudizio d'appello va sospeso, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., per rimettere alla Corte costituzionale, previa declaratoria di loro rilevanza e non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale illustrate *supra* e di cui in dispositivo.

21. È riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione giurisdizionale:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991,

n. 15 – quanto alle parole “*devono intendersi*” (anziché “*sono*”); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle “*disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78*” sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, e dell'articolo 97, comma 2, della Costituzione, oltre che per gli ulteriori profili indicati in parte motiva (e ivi, specificamente, al § 12);

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'articolo 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati;

3) sospende il presente giudizio, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, c.p.a.;

4) riserva all'esito della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale con la presente ordinanza, ogni statuizione in rito, in merito e sulle spese (ulteriore a quelle assunte con la sentenza non definitiva di cui in epigrafe);

5) ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza a tutte le parti in causa, di comunicarla al Presidente della Regione Siciliana, al Presidente dell'Assemblea

regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paola La Ganga

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO