

Il Consiglio di giustizia amministrativa torna ad occuparsi della c.d. indennità paesaggistica (dovuta in caso di accoglimento della domanda di sanatoria paesaggistica), sottoponendo alla Corte costituzionale sia l'annosa questione della reviviscenza di norme abrogate da una disposizione già dichiarata incostituzionale, sia – sotto il profilo sostanziale – la questione della natura giuridica dell'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio (di cui al d.lgs. n. 42 del 2004), vale a dire se si tratti di sanzione amministrativa o di mera riparazione per il danno ambientale provocato.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza non definitiva 16 febbraio 2022, n. 217 – Pres. Taormina, Est. Immordino.

Ambiente – Regione siciliana – Vincolo paesaggistico sopravvenuto – Sanzioni amministrative pecuniarie – Esclusione – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 17 del 1994, nel testo "sopravvissuto" alla [sentenza della Corte costituzionale 8 febbraio 2006, n. 39](#) – che fornisce un'interpretazione autentica del disposto di cui all'art. 23, comma 10, della legge della Regione siciliana n. 37 del 1985, secondo la quale, in caso di vincolo paesaggistico apposto successivamente all'edificazione di un manufatto abusivo, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell'autore dell'abuso –, in quanto appare violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, con significativa alterazione del meccanismo delineato dal legislatore statale per la tutela dei beni culturali e paesaggistici, così come interpretato, da un lato, dalla richiamata [Adunanza plenaria n. 20 del 1999](#) e, dall'altro lato, dall'art. 2 comma 46 l. n. 662 del 1996 (...), che esplicita come, in caso di condono, resti dovuta l'indennità per danno al paesaggio anche in caso di vincolo sopravvenuto: non è consentito alla Regione Siciliana adottare una disciplina difforme da quella contenuta dalla normativa nazionale di riferimento che assicura il pagamento dell'indennità di cui all'art. 167 d.lgs. n. 42/2004 (1);

E' altresì rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 3 ultimo periodo l.r. n. 17/1994, nella formulazione che si ritiene attualmente vigente, laddove non consente l'irrogazione dell'indennità di cui all'art. 167 comma 5 [d. lgs. n. 42/2004](#) in caso di sopravvenienza del vincolo paesaggistico, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Ciò, in quanto la norma censurata consente di eliminare qualsiasi conseguenza pecuniaria negativa in caso di accertamento postumo della compatibilità paesaggistica. Altrettanto non avviene invece sul restante territorio nazionale, pur a fronte della medesima situazione di fatto e di un livello di tutela del paesaggio che non può essere difforme (2).

(1-2) I. – Con la sentenza (non definitiva) in rassegna – nonché con le coeve sentenze non definitive nn. [215](#) e [216](#) - il C.g.a. torna ad interrogare la Corte costituzionale (si vedano le precedenti decisioni 14 giugno 2021, nn. [532](#) e [533](#) la prima delle quali oggetto della [NEWS US n. 68 del 9 agosto 2021](#) alla quale si rinvia per approfondimenti), su una controversa disposizione di legge della Regione siciliana, l'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 17 del 1994, già oggetto della sentenza della Corte 8 febbraio 2006, n. 39 (in *Foro it.*, 2006, I, 2994, con nota di FUZIO), ponendo – tra le altre cose – un interrogativo in tema di reviviscenza di norme abrogate da disposizione dichiarata incostituzionale.

La questione concerne l'istituto della c.d. indennità paesaggistica, disciplinato a livello nazionale dall'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), il quale dispone che il proprietario, possessore o detentore dell'immobile, che – su sua domanda – abbia ottenuto l'accertamento di compatibilità paesaggistica degli interventi abusivamente realizzati, *“è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione”*.

Nel giudizio dinnanzi al C.g.a. (come in quelli precedenti sopra citati) viene in considerazione l'ipotesi del vincolo paesaggistico sopravvenuto, imposto dalla legge n. 431 del 1985 (cosiddetta “Legge Galasso”) successivamente alla realizzazione degli interventi abusivi (nella specie la realizzazione di un appartamento posto al piano secondo, facente parte di un edificio condominiale composto da cinque elevazioni nel Comune di Agrigento). L'unica differenza in punto di fatto, rispetto ai citati precedenti citati del C.g.a., è costituita dalla assenza della questione inerente la trasmissibilità della sanzione agli eredi e della possibile violazione, in tema, dell'art. 7 della [l. n. 689 del 1981](#);

II. – La fattispecie esaminata dal giudice rimettente si riferisce ad una questione assai rilevante per la Regione siciliana (nonché per il patrimonio paesaggistico nazionale e addirittura mondiale) quale è quella degli abusi realizzati nella valle dei templi di Agrigento, zona soggetta a vincolo solo a partire dal 1985. La decisione della Corte costituzionale, sollecitata dal C.g.a., è destinata a regolare numerose controversie tuttora pendenti (circa 80) presso il medesimo plesso.

Il giudizio di primo grado, deciso dal T.a.r. per la Sicilia, sezione I, con [sentenza 3 maggio 2021 n. 1423](#), aveva visto vittoriosa la parte privata, con annullamento dell'ingiunzione di pagamento disposta nei suoi confronti. Secondo il Giudice di prime cure, assumeva portata decisiva: - l'insussistenza di alcun vincolo paesaggistico sull'area ove venne edificato l'immobile, al momento in cui l'abuso venne commesso (fino al sopravvenire della l. n. 431 del 1985, c.d. legge Galasso); - la sussistenza, sull'area predetta, di un vincolo archeologico al momento in cui l'abuso venne commesso; - la non assimilabilità del vincolo archeologico

sussistente sull'area ove venne edificato l'immobile ad un vincolo paesaggistico, ai fini dell'applicabilità dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Di conseguenza, il T.a.r. ha accolto la censura incentrata sulla sopravvenienza del vincolo paesaggistico rispetto alla commissione dell'abuso, qualificando l'indennità qui controversa come sanzione amministrativa, ed aver argomentato sulla base del canone di irretroattività desumibile dall'art. 1 della L. n. 689 del 1981 e dal comma 3 dell'art. 5 della legge regionale della Sicilia n. 17 del 1994.

Nella sentenza in commento il C.g.a. - come in quelle precedenti citate - sostiene invece la tesi opposta, che esclude la natura di sanzione amministrativa dell'indennità *de qua*.

Da tale premessa si sviluppa il ragionamento del giudice di appello che lo conduce a ritenere imprescindibile, per la soluzione della controversia, l'applicazione della normativa regionale in tema di indennità paesaggistica (nella formulazione anteriore a quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 39 del 2006 della Corte, che oggi, secondo il C.g.a., rivive), sospettata di ledere la Costituzione sotto il profilo della diminuzione del livello di protezione ambientale che risulta garantito, per l'intero territorio nazionale, dalla disciplina di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Per quanto concerne i passaggi salienti della decisione in rassegna, si rinvia alla citata [NEWS US n. 68 del 2021](#) con particolare riferimento ai §§: *a)* inerente il quadro normativo vigente; *b)* sulle ragioni per cui l'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 non costituisce una sanzione amministrativa, ma ha solo natura riparatoria del danno ambientale, con conseguente non applicazione della legge n. 689 del 1981; *d)* sulla questione del vincolo sopravvenuto alla realizzazione delle opere; *e)* sulle ragioni per cui, nel caso all'esame, il C.g.a. ritiene che l'indennità paesaggistica prevista dall'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio sia effettivamente dovuta, soffermandosi sull'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 17 del 1994 che – nel suo testo originario, prima della sostituzione recata dall'art. 17, comma 11, della legge regionale n. 4 del 2003 – disponeva (con norma interpretativa del precedente art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985) quanto segue: *“il nulla osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio”*. Di modo che, in base all'ultimo periodo di detta disposizione, in Sicilia sarebbe inibita l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di vincolo sopravvenuto.

La disposizione regionale tuttavia secondo il C.g.a. sarebbe tuttora vigente; *f)* e *h)* sulla rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 17 del 1994 (nel testo originario e ritenuto tuttora vigente), con particolare riferimento all'ultimo periodo di detta disposizione che

inibisce l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di vincolo sopravvenuto in relazione agli artt. 9 e 117, comma 2, lettera s); i) sulla rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del citato art. 5, comma 3, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost..

III. – Per completezza, in ordine al fenomeno della reviviscenza delle leggi abrogate e degli effetti delle pronunce di incostituzionalità, si veda anche la [NEWS US n. 62 del 20 luglio 2021](#) relativa alla sentenza non definitiva [Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 2021, n. 5078](#), alla quale si rinvia in particolare ai §§ *j*), *m*) ed *n*.