

Il Consiglio di giustizia amministrativa solleva una delicata questione di legittimità costituzionale in materia di 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), se cioè si tratti di sanzione amministrativa o di mera riparazione per il danno ambientale provocato.

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Sicilia, sentenza non definitiva 14 giugno 2021, n. 532 – Pres. Taormina, Est. Molinaro.**

**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), 3 e 97 della Costituzione, 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 – testo 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 grave diminuzione del livello di protezione ambientale garantito sull'intero territorio nazionale. (1)*

(1) I. – Con la sentenza (non definitiva) in rassegna – nonché con la coeva sentenza non definitiva n. 533, avente, per ragioni processuali, un contenuto motivazionale meno ampio di quello speso nella sentenza n. 532 – il C.g.a. torna ad interrogare la Corte costituzionale 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 delicato 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 – come è noto – 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. veniva in considerazione l'ipotesi del vincolo sopravvenuto, imposto cioè dalla legge successivamente alla realizzazione degli interventi abusivi, con l'ulteriore particolarità che l'attuale proprietario del bene (il quale ha avanzato domanda di sanatoria, accolta dall'amministrazione) non è il soggetto che ha realizzato le opere abusive, ma ha da quest'ultimo ottenuto il bene per successione *mortis causa*. In sintesi, il *de cuius* aveva realizzato le opere abusive in un momento (tra il 1973 e il 1976) in cui, sulle aree, non sussisteva ancora alcun vincolo paesaggistico (all'epoca, vi era solo un vincolo archeologico); successivamente, il vincolo paesaggistico è stato imposto dalla legge (nel 1985) e il bene è passato in successione all'attuale ricorrente il quale ha avanzato domanda di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, domanda poi accolta dall'amministrazione con conseguente ingiunzione di pagamento della relativa indennità.

II. – La fattispecie portata all'attenzione del giudice rimettente è particolarmente delicata perché si riferisce ad una problematica scottante per la Regione siciliana (nonché per il patrimonio paesaggistico nazionale e addirittura mondiale): gli abusi paesaggistici commessi nella Valle dei Templi di Agrigento, zona soggetta a vincolo solo a partire dal 1985. La decisione della Corte costituzionale che viene auspicata dal C.g.a., con relativa soluzione delle varie questioni giuridiche poste, è destinata a regolare numerose controversie tuttora pendenti presso il Giudice amministrativo siciliano, come la sentenza del C.g.a. a più riprese ricorda.

Il giudizio di primo grado, deciso dal T.a.r. per la Sicilia, sezione I, con sentenza 8 luglio 2019, n. 1809, 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 la natura sopravvenuta del vincolo paesaggistico, con conseguente applicazione del principio di non retroattività delle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981. Ciò, sul presupposto secondo cui *“l'indennità prevista per gli abusi edilizi realizzati in zone soggette a vincoli paesaggistici costituisce una vera e propria sanzione amministrativa (e non una forma di risarcimento del danno), che, come tale, prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale”*.

Nella sentenza qui in epigrafe, il C.g.a. sostiene invece la tesi opposta, quella cioè che esclude la natura di sanzione amministrativa dell'indennità *de qua*. Da ciò si diparte l'intero 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. Di seguito i passaggi salienti della decisione in rassegna:

- a) anzitutto, viene escluso che il vincolo archeologico sussistente al tempo del commesso abuso potesse considerarsi, già all'epoca, equivalente a quello paesaggistico; in proposito il C.g.a. osserva che:
  - a1) in base all'allora vigente art. 2, ultimo comma, della legge n. 1497 del 1939, il vincolo paesaggistico poteva colpire, all'esito di un "*procedimento tipico*", solo le località inserite in un elenco predisposto da un'apposita Commissione e pubblicato nell'albo dei Comuni interessati (cfr. Corte cost., sentenza 23 luglio 1997, n. 262, in *Cons. Stato*, 1997, II, 1128);
  - a2) il vincolo istituito sulla Valle dei Templi con l'art. 2-bis del decreto-legge n. 590 del 1966, convertito in legge n. 749 del 1966, e con il successivo d.m. 16 maggio 1968, è espressamente indicato come archeologico (come anche riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza 11 aprile 1969, n. 74, in *Giur. cost.*, 1969) e non gli si può riconoscere, quindi, alcuna valenza paesaggistica;
- b) in secondo luogo, il C.g.a. sostiene – come si anticipava – che l'indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 non è una sanzione amministrativa, ma ha solo natura riparatoria del danno ambientale, con conseguente non applicazione della legge n. 689 del 1981; in proposito, si sostiene quanto segue:
  - b1) la giurisprudenza amministrativa che ha avallato la tesi della natura di sanzione amministrativa (tra le più recenti, sono citate: Cons. Stato, sez. VI, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130; Cons. Stato, sez. II, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755; tra le più risalenti: *Cons. Stato, sez. V, decisione 24 novembre 1981, n. 700*, in *Riv. giur. edilizia*, 1982, I, 133) ha, per l'effetto, ritenuto applicabili le disposizioni della legge n. 689 del 1981, incluse quelle relative al divieto di retroattività (art. 1) e al regime della prescrizione (art. 28), ma, in modo incoerente, non ha ritenuto applicabile la disposizione della legge n. 689 del 1981 in tema di intrasmissibilità agli eredi (art. 7); ciò, precisa il C.g.a., "*nella evidente difficoltà di contrastare approdi pacifici della giurisprudenza amministrativa e penale formatasi sull'ambulatorietà dell'ordine di demolizione*";
  - b2) un "*più recente e meditato*" orientamento giurisprudenziale, invece (sono citate: Cons. Stato, sez. II, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678; sez. IV, sentenza 31 agosto 2017, n. 4109), ritiene che l'indennità di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 abbia una "*funzione riparatoria, essendo funzionale alla cura*

*dell'interesse paesaggistico*", con conseguente non applicabilità della legge n. 689 del 1981;

b3) l'obbligo di pagare la somma di denaro a titolo di indennità deriva dalla legge e diviene attuale con l'accertamento positivo della conformità paesaggistica dell'intervento (laddove invece, in caso di accertamento negativo, secondo quanto prevede l'art. 167 cit., segue la riduzione in pristino);

b4) tale "*condanna pecuniaria*" – precisa il C.g.a. – "*non costituisce una conseguenza diretta dell'illecito commesso*", ma è "*principalmente il portato di un provvedimento favorevole (l'accertamento della compatibilità ambientale) di cui costituisce il corollario e il contrappeso*";

b5) dal punto di vista strutturale, il procedimento in esame vede una prima fase deputata a verificare la compatibilità paesaggistica (e la connessa, e dovuta, condanna al pagamento della somma di denaro), mentre il successivo intervallo temporale, finalizzato a quantificare l'importo, è meramente servente, essendo necessario per rendere liquido ed esigibile l'importo e quindi effettivo il rimedio (rispetto al precedente abuso) dell'ordine di pagamento;

c) in terzo luogo (e conseguentemente), il C.g.a., soffermandosi *ex professo* sulla questione della (in)trasmissibilità agli eredi, sostiene il carattere reale della misura prevista dall'art. 167, comma 5, cit. e conclude nel senso che la tesi della sua intrasmissibilità "*sarebbe incoerente sotto il profilo sistematico ed ingiustificabile sotto il profilo logico*"; ciò, in base al seguente ragionamento:

c1) l'esclusione della natura sanzionatoria rende non applicabile l'art. 7 della legge n. 689 del 1981;

c2) devono, invece, trovare applicazione le regole generali del procedimento amministrativo, calate nella particolare fattispecie *de qua* (la quale, come detto, prevede una specifica domanda di compatibilità paesaggistica inoltrata dal privato, titolare di una "*situazione di base*" che è di interesse legittimo);

c3) se, dunque, in costanza di procedimento amministrativo, viene meno il titolare della situazione di base, "*si ha successione nell'interesse legittimo (da accertare e valutare da parte dell'Amministrazione) in quanto e nei termini in cui la situazione di base sia trasmissibile*";

c4) pertanto, se l'erede è intenzionato a non demolire il bene, egli sarà tenuto a completare la procedura di sanatoria; "*Altrimenti, ricadono su di esso, in quanto erede del bene (e soggetto che, in quanto tale, può goderne e disporne), le conseguenze negative dell'abuso commesso*";

c5) l'ingiunzione *de qua*, resa a fronte di un'attività edilizia abusiva, si atteggia infatti "*come misura reale imposta per ragioni di tutela del territorio, priva di finalità*

*punitiva ed efficace contro ogni soggetto che vanti sul bene così realizzato sine titulo un diritto reale o personale di godimento, indipendentemente dall'esser stato, o no, l'autore dell'illecito"* (così Cons. Stato, sez. VI, sentenza 21 dicembre 2020, n. 8171, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, I, 554), dovendosi altresì ricordare che *"il carattere reale dell'abuso e la stretta doverosità delle sue conseguenze non consentono di valorizzare ai fini motivazionali la richiamata alterità soggettiva"* (Cons. Stato, ad. plen., sentenza 17 ottobre 2017, n. 7, in *Foro it.*, 2017, III, 485, con nota di A. PALMIERI, nonché *ivi*, 626, con nota di RODOLFO MASERA, ed in *Guida al dir.*, 2017, 43, 15, con nota di GRAZIANO);

c6) d'altra parte, l'acquirente dell'immobile abusivo o del sedime su cui è stato realizzato succede in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi relativi al bene ceduto facenti capo al precedente proprietario, ivi compresa l'abusiva trasformazione, godendo del bene e correlativamente subendo gli effetti del medesimo, pur essendo l'abuso commesso prima del passaggio di proprietà (Cons. Stato, sez. II, sentenza 5 novembre 2019, n. 7535);

d) in quarto luogo, il C.g.a. affronta poi la questione del vincolo sopravvenuto alla realizzazione delle opere e sostiene – anche qui, sul presupposto che l'indennità di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 abbia una funzione riparatoria – che quello che conta, ai fini di selezionare i vincoli applicabili alla fattispecie, non è il momento dell'edificazione del manufatto, ma è il momento in cui l'amministrazione si pronuncia sulla domanda di sanatoria: pertanto, se, in quel momento, il vincolo risulta imposto (come accade nel caso di specie), ne consegue la legittimità dell'ingiunzione di pagamento dell'indennità paesaggistica, pur se le opere sono state realizzate in precedenza. Simile approdo si giustifica secondo il seguente ragionamento:

d1) l'ingiunzione di pagamento, essendo – come detto – funzionale alla cura dell'interesse paesaggistico, *"impone [...] di considerare la normativa vigente al momento della pronuncia dell'Amministrazione, in base alla regola generale (non applicabile all'attività sanzionatoria in senso stretto) per cui la pubblica Amministrazione, sulla quale a norma dell'art. 97 Cost. incombe l'obbligo di osservare la legge, deve necessariamente tener conto, nel momento in cui provvede, della norma vigente e delle qualificazioni giuridiche che essa impone"* (è richiamata Cons. Stato, ad. plen., decisione 22 luglio 1999, n. 20, in *Guida al dir.*, 1999, 36, 100, con nota di BRANCIFORTE);

d2) in tal senso va interpretata la normativa nazionale di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985 (nonché di cui alle successive fonti che hanno ridisciplinato la materia), dovendosi quindi affermare che *"l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla esistenza del*

*vincolo al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione del vincolo. E appare altresì evidente che tale valutazione corrisponde alla esigenza di vagliare l'attuale compatibilità, con il vincolo, dei manufatti realizzati abusivamente"* (così, ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 20 del 1999, cit.);

d3) questa impostazione è stata seguita dalla successiva giurisprudenza amministrativa (sono citate: Cons. St., sez. VI, sentenza 25 marzo 2019, n. 1960; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 25 gennaio 2019, n. 627; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 22 febbraio 2018, n. 1121; Cons. Stato, sez. IV, sentenza 14 novembre 2017, n. 5230), ed è avvalorata – nota il Collegio – anche dall'art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996, norma *"che esplicita come, in caso di condono, resti dovuta l'indennità per danno al paesaggio"* (sono qui richiamate: Cons. Stato, sez. VI, sentenza 27 luglio 2018, n. 4617; Cons. Stato, sez. II, sentenza 2 ottobre 2019, n. 6605; Cons. Stato, sentenza n. 6678 del 2020, cit.);

e) quanto precede conduce a ritenere, in base alla disciplina nazionale, che, nel caso sottoposto al giudizio del C.g.a., l'indennità paesaggistica prevista dall'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio sia effettivamente dovuta; tuttavia, questa conclusione deve ancora fare i conti con la disciplina prevista dalla Regione siciliana. Viene quindi in considerazione l'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 di una precedente disposizione regionale, l'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"*. In base all'ultimo periodo di detta disposizione, sarebbe dunque inibita, in Sicilia, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di vincolo sopravvenuto. La disposizione regionale appena ricordata, secondo il Collegio rimettente, sarebbe tuttora vigente; ciò, secondo il seguente ragionamento, mutuato da specifici precedenti dello stesso C.g.a. (sono richiamate le decisioni delle sezioni riunite del C.g.a., 12 maggio 2021, n. 149, 12 maggio 2021, n. 147, e 10 maggio 2021, n. 354):

e1) il testo normativo introdotto dalla legge regionale n. 4 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 39 del 2006, cit., sicché si pone il problema della possibile reviviscenza del testo originario sostituito;

- e2) secondo la giurisprudenza costituzionale, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale ed automatica, in quanto esso produce come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto, che esprime un principio essenziale per il sistema delle fonti (cfr. Corte cost., sentenza 24 gennaio 2012, n. 13, in *Foro it.*, 2012, I, 680, in *Guida al dir.*, 2012, 8, 30, con nota di SALERNO, in *Giur. it.*, 2012, 1501, con nota di COLASANTE, ed in *Giur. cost.*, 2012, 85, con note di GUASTINI, D'ATENA e MORRONE) ed alla tenuta del sistema giuridico, in quanto espressione delle esigenze di sicura conoscibilità delle norme che compongono l'ordinamento;
- e3) la reviviscenza può pertanto essere ammessa *"in ipotesi tipiche e molto limitate"*, e quindi *"nell'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé"* (Corte cost., sentenza n. 13 del 2012, cit.);
- e4) nel caso di specie, la norma regionale del 2003 – nel sostituire la norma interpretativa del 1994 – aveva offerto un'interpretazione normativa del tutto opposta rispetto a quella sostituita (ed infatti, mentre la legge del 1994 aveva previsto la rilevanza dei vincoli sopravvenuti, la legge del 2003 l'ha esclusa, incorrendo perciò nella scure della incostituzionalità), di fatto, quindi, abrogando l'interpretazione offerta dalla legge regionale del 1994;
- e5) si ha, quindi, che – in questo caso – l'inoperatività del fenomeno della reviviscenza *"renderebbe priva di effetti la pronuncia di incostituzionalità"*, finendo per rendere ancora applicabile (in mancanza di alternative) l'interpretazione dichiarata incostituzionale;
- e6) non può allora *"che ritenersi che, dichiarata costituzionalmente illegittima la sostituzione, riviva la norma che è stata sostituita, posto che il meccanismo sostitutivo evidenzia come non sia venuta meno l'esigenza di normare la specifica materia"*;
- e7) né infine – precisa il Collegio – può ritenersi che l'originaria formulazione della legge regionale del 1994 sia stata abrogata dal già richiamato art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996, secondo cui in caso di condono edilizio resta dovuta l'indennità per danno al paesaggio; ciò in quanto, *"in ambito di competenza legislativa esclusiva devoluta ad una regione a statuto speciale (come è nella specie) ed in presenza di legge regionale, la successiva legge statale (incompatibile) non supporta, fatta salva l'ipotesi del rinvio dinamico, il sistema della successione delle leggi nel tempo nel senso di ritenere implicitamente abrogata la legge precedente il cui contenuto sia incompatibile con il disposto della fonte primaria"*

*successiva*”: a detta possibilità *“osta la competenza legislativa esclusiva della Regione Sicilia [...] che impone di valutare non solo l’incompatibilità ma anche la portata della successiva norma statale in termini di norma nazionale di grande riforma, richiedendo la pronuncia sul punto della Corte costituzionale”*; sicché, precisa il C.g.a., *“Il rapporto fra l’art. 5 comma 3 l.r. n. 17/1994 e l’art. 2 comma 46 l. n. 662 del 1996, non trovando soluzione nelle regole che governano la successione delle leggi nel tempo, è quindi ricompreso nella questione di legittimità costituzionale che si pone alla Corte costituzionale”*;

f) quanto sopra precisato, il Collegio passa quindi a motivare la 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, come visto, 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 punto di rilevanza afferma quanto segue:

f1) in costanza della norma regionale suddetta dovrebbe trovare conferma la pronuncia di primo grado che ha annullato l’ingiunzione di pagamento dell’indennità, atteso che il vincolo paesaggistico è stato apposto dopo la realizzazione della costruzione abusiva;

f2) ad esito inverso, invece, si perverrebbe qualora la norma venga meno in seguito a pronuncia di incostituzionalità (*“ovvero anche, semplicemente, laddove si ritenesse, difformemente da quanto ipotizzato da questo Giudice, che la predetta disposizione non sia più in vigore in quanto implicitamente abrogata”*);

f3) più in generale, il rimettente evidenzia poi *“la particolare rilevanza”* della questione che viene sollevata, non solo per lo stesso C.g.a., ma anche *“per l’Amministrazione siciliana e i cittadini che afferiscono al relativo territorio”, “atteso che il presente giudizio è uno dei circa ottanta attualmente pendenti innanzi a questo Consiglio di Giustizia Amministrativa ed aventi ad oggetto immobili edificati abusivamente nell’area della Valle dei Templi in Agrigento nella medesima area”*;

g) viene quindi esclusa la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione regionale, la quale, laddove utilizza il termine *“sanzione”*, non pare attribuirvi un ruolo decisivo, volendo solo riferirsi alle conseguenze di carattere patrimoniale derivanti dall’opera abusiva; quel termine, sostiene il C.g.a., *“è coerente con la qualificazione attribuita all’epoca all’indennità in discorso”*; di conseguenza non può ritenersi che quel riferimento alla *“sanzione”* possa, di per sé, escludere l’applicabilità della norma siciliana al caso *de quo*, a ciò ostandovi *“il principio della certezza del diritto”*, se solo si pone mente alla *“già richiamata circostanza relativa all’attuale pendenza di ottanta giudizi di contenuto analogo presso questo CGARS”*; al contrario, *“per come è*



*stato costantemente applicato*", l'art. 5 della legge regionale *de qua* "intende riferirsi, laddove utilizza il termine 'sanzione', proprio all'indennità per danno al paesaggio";

h) in punto di non manifesta infondatezza, il cuore delle argomentazioni del Collegio rimettente si rinviene nella ritenuta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli artt. 9 e 117, comma 2, lettera s), Cost., per la "grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale"; in proposito, il Collegio rileva quanto segue:

h1) l'art. 9 Cost. costituisce "l'asse portante per il riconoscimento del diritto primario a godere di un ambiente salubre", con richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate: sentenza 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, 329, con nota di GIAMPIETRO, in *Le Regioni*, 1987, 1620, con nota di CORPACI, ed in *Riv. giur. urbanistica*, 1987, 357, con nota di MALO; sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO, nonché *ivi*, 1057, con nota di PONZANELLI, in *Giur. cost.*, 1987, I, 3788, con nota di MILETO, in *Corriere giur.*, 1988, 234, con nota di GIAMPIETRO, in *Riv. amm.*, 1988, 220, con nota di ARRIGONI, in *Riv. giur. polizia locale*, 1988, 299, con nota di BERTOLINI, in *Foro amm.*, 1988, 1, con nota di TALICE, in *Le Regioni*, 1988, 525, con nota di FERRARI, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con note di POSTIGLIONE e CARAVITA, ed in *Dir. regione*, 1988, 83, con nota di ANGIOLINI);

h2) la nozione di paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., "ha così assunto una connotazione che partecipa sia dell'esigenza di cura di singoli beni, quindi dei valori storici, culturali ed estetici del territorio, sia quella di non pretermettere l'interesse alla tutela dell'ambiente, sia quell'attenzione alla materia dell'urbanistica" (sono richiamate, della Corte costituzionale: sentenza 21 aprile 2021, n. 74; sentenza 17 aprile 2015, n. 64, in *Foro it.*, 2015, I, 1882);

h3) specularmente, l'ampia nozione di ambiente, così come ricostruita specie dopo il 2001, "ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale" (è richiamata: Corte cost., sentenza 30 marzo 2018, n. 66, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, in *Riv. giur. ambiente*, 2018, 339, con nota di CICCARESE, in *Giur. cost.*, 2018, 632, con nota di SPUNTARELLI, ed in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 102, con nota di GIARDINO);

h4) la tutela del paesaggio integra una "materia trasversale" sulla quale lo Stato esercita, "in ragione della portata ascensionale della sussidiarietà", istanze unitarie che trascendono l'ambito regionale (sono citate, della Corte cost.: sentenza 12 aprile 2017, n. 77, in *Foro it.*, 2017, I, 1833, con nota di ROMBOLI; sentenza 1°

- ottobre 2003, n. 303, in *Foro it.*, 2004, I, 1004, con note di VIDETTA, FRACCHIA e FERRARA, in *Giur. cost.*, 2003, 2675, con note di D'ATENA, ANZON, MOSCARINI e GENTILINI, ed in *Cons. Stato*, 2003, II, 2007, con nota di D'ARPE, nonché *ivi*, 2004, II, 1307, con nota di MILO);
- h5) ciò, tuttavia, non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, "purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela", fermo restando che alle Regioni non è consentito modificare gli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela (sono qui citate, della Corte cost.: sentenza 26 luglio 2018, n. 178, in *Riv. giur. sarda*, 2021, I, 115, con note di DEFFENU, SITZIA, ARU; sentenza n. 77 del 2017, cit.; sentenza 24 ottobre 2013, n. 246, in *Foro it.*, 2013, I, 3349; sentenza 20 giugno 2013, n. 145, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 451, con nota di COSTANTINO; sentenza 26 febbraio 2010, n. 67, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 970, con nota di CERUTI; sentenza 18 aprile 2008, n. 104, in *Foro it.*, 2008, I, 3017, con nota di ROMBOLI, ed in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2009, 321, con nota di DI DIO; sentenza 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. it.*, 2008, 1628, con nota di BAILO, in *Le Regioni*, 2008, 370, con nota di ROCCELLA, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 462, con nota di BALZANO);
- h6) nelle Regioni a statuto speciale, come la Sicilia, il legislatore regionale – pur se dotato di competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (come avviene in Sicilia) – è tenuto a rispettare le norme statali di grande riforma economico-sociale, che vincolano anche le Regioni dotate di maggiore autonomia (sono richiamate, della Corte cost.: sentenza 24 luglio 2013, n. 238, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 39, con nota di TUMBIOLO; sentenza 8 novembre 2017, n. 232, in *Giur. cost.*, 2017, 2340, con nota di SAITTA);
- h7) il codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, è stato qualificato, dalla Corte costituzionale, come legge di grande riforma (sentenza 29 ottobre 2009, n. 272, in *Giur. cost.*, 2009, 5131, con nota di CIVITARESE MATTEUCCI, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 325, con nota di MAESTRONI, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 756, con nota di DE LAURENTIIS), in quanto esso "detta le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica affidata congiuntamente allo Stato e alle regioni" (sentenza n. 66 del 2018, cit., punto 2.4. del Considerato in diritto);
- h8) l'art. 5, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 17 del 1994, nel prevedere che la sanzione amministrativa pecuniaria non sia irrogabile nel caso di sopravvenienza del vincolo paesaggistico rispetto alla commissione dell'abuso, si discosta dalla disciplina nazionale di cui all'art. 167, comma 5,

del d.lgs. n. 42 del 2004 in quanto lascia “scoperto” il periodo precedente nel quale l’abuso è stato commesso ma l’accertamento di compatibilità non è ancora avvenuto;

h9) viene così garantita, sul territorio siciliano, *“una tutela meno elevata del valore ambiente e paesaggio rispetto a quella garantita sul rimanente territorio nazionale”*, con conseguente violazione dei canoni costituzionali già richiamati;

i) ancora in punto di non manifesta infondatezza, il C.g.a. sostiene anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., posto che *“la norma censurata consente di eliminare qualsiasi conseguenza pecuniaria negativa in caso di accertamento postumo della compatibilità paesaggistica”*, a differenza di quanto avviene 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”*; sul punto, si osserva ulteriormente quanto segue:

i1) il meccanismo introdotto dal legislatore regionale con la norma censurata non assicura la riparazione del danno, ch e anzi *“la regolarizzazione della posizione del soggetto istante [...] avviene prescindendo dalla valutazione del pregiudizio arrecato al bene ambiente”*;

i2) ci , similmente a quanto di recente ritenuto dalla Corte nella sentenza 18 gennaio 2021, n. 5 (in *Foro it.*, 2021, I, 1956, con nota di TRAVI) – relativa all’introduzione del nuovo art. 162-ter c.p. –, fa sospettare che la scelta operata dal legislatore regionale sia viziata da manifesta irragionevolezza o, comunque, sia lesiva del principio del buon andamento dell’amministrazione;

j) da ultimo, il Collegio rimettente ha cura di precisare che – quand’anche si volessero riconoscere all’indennit  di cui all’art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 i connotati della sanzione amministrativa, la norma censurata non si presterebbe comunque ad una interpretazione adeguatrice *“che ne determini la sussumibilit  nell’ambito della categoria delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali”*, posto che essa si situa nell’ambito di una fattispecie favorevole per il privato (che ottiene l’accertamento di compatibilit  paesaggistica): pu  dunque dirsi che la finalit  punitiva   recessiva rispetto a quella preventiva; del resto, nella determinazione dell’indennit  non si ha riguardo all’elemento soggettivo del fatto, n  all’opera svolta dall’agente per l’eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e neppure alla personalit  dello stesso e alle sue condizioni economiche, parametri che il legislatore ha individuato al fine di assicurare la finalit  punitiva (cfr. art. 11 della legge n. 689 del 1981);

k) in definitiva, secondo il C.g.a. rimettente, la riconducibilit  dell’indennit  prevista dall’art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 alla categoria delle sanzioni amministrative *“non consentirebbe comunque di superare le questioni di legittimit  costituzionale in ragione dei principi della conoscibilit  del precetto e la prevedibilit  delle*

*conseguenze sanzionatorie*" (è citata Corte cost., sentenza 29 maggio 2019, n. 134, in *Foro it.*, 2019, I, 2217); non potrebbe cioè dirsi, per paralizzare la questione di legittimità costituzionale, che la norma siciliana *"sarebbe giustificata dalla necessità di allineare la fattispecie alla regola generale di conoscibilità del precetto la cui violazione determina la conseguenza sanzionatoria"*, e ciò in quanto:

- k1) l'ordinamento suppone (e impone) che colui che realizza un illecito edilizio si assuma la responsabilità delle conseguenze negative che dalla condotta derivano nel corso del tempo, fino a che la posizione del medesimo non risulta nuovamente conforme all'ordinamento giuridico (secondo il canone del *versari in re illicita*);
- k2) la doverosa considerazione, da parte dell'amministrazione, dei vincoli sopravvenuti è ascrivibile al fatto del privato il quale, in precedenza, ha agito in assenza di titolo edilizio, non consentendo la verifica di quanto edificato;
- k3) pertanto, *"se sanzione vi è, essa svolge la funzione di punire il trasgressore non, in via diretta, per avere violato il vincolo paesaggistico, ma per non essersi premunito del titolo edificatorio, esponendolo alle conseguenze negative che nel corso del tempo quella condotta produce, fino al momento in cui il privato non ritiene di porre fine alle conseguenze antiggiuridiche della stessa, presentando la domanda di cui all'art. 167 d. lgs. n. 42/2004 e l'Amministrazione si pronunci sulla stessa"*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- l) nella giurisprudenza amministrativa, per la distinzione tra sanzioni amministrative *"in senso stretto"*, aventi finalità unicamente afflittiva e alle quali si applica il regime generale della legge n. 689 del 1981, e le sanzioni *"in senso ampio"*, aventi invece finalità latamente riparatoria o ripristinatoria che sono governate dai principi della legge generale sul procedimento amministrativo, cfr. – anche in chiave ricostruttiva con la giurisprudenza della CEDU – Cons. Stato, sez. VI, sentenza 22 novembre 2017, n. 5420 (in fattispecie concernente l'indennità di cui all'art. 160, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, dovuta in caso di violazione commessa su un bene culturale, qualora non sia possibile la reintegrazione), la quale, una volta esclusa l'applicabilità della legge n. 689 del 1981 per le sanzioni *"in senso ampio"*, coerentemente giunge alla conclusione della trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione di pagare;
- m) la tesi della natura sanzionatoria dell'indennità originariamente prevista dall'art. 15 della legge n. 1497 del 1939, poi trasfusa nell'art. 164 del d.lgs. n. 490 del 1999 ed infine confluita nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, a lungo sostenuta (ancor oggi) dalla giurisprudenza amministrativa, trascina con sé l'applicazione del regime stabilito dalla legge n. 689 del 1981 con i seguenti corollari:

- m1) l'indennità è sottoposta al termine quinquennale di prescrizione, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 689 del 1981; in tal senso, ad esempio, Cons. Stato, sez. II, sentenza 30 dicembre 2015, n. 654 (in *Foro amm.*, 2015, 3109, solo massima), secondo cui l'art. 28 cit. *"è applicabile, per espresso dettato legislativo, a tutte le violazioni punite con sanzioni amministrative pecuniarie, anche se non previste in sostituzione di una sanzione penale e, quindi, anche agli illeciti amministrativi in materia urbanistica, edilizia e paesistica puniti con una sanzione pecuniaria"*; analogamente, cfr. anche Cons. Stato, sez. I, parere 12 luglio 2013, n. 3565/12 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 2196, solo massima);
- m2) l'indennità *"si concreta in un atto dovuto e prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale"*, con la precisazione che *"il danno ambientale ed il profitto conseguiti rilevano solo come parametri alternativi per la commisurazione del quantum della sanzione"* (così Cons. Stato, sez. IV, decisione 14 aprile 2010, n. 2083, in *Foro it.*, 2010, III, 269, con nota di ALLENA; analogamente, anche Cons. Stato, sez. V, sentenza 20 dicembre 2013, n. 6113, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 3455, solo massima, nonché Cons. Stato, sez. V, sentenza 21 giugno 2013, n. 3414, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 1666, solo massima, secondo cui *"L'indennità prevista dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, è una sanzione amministrativa, e non una forma di risarcimento del danno e, come tale, si concreta in un atto dovuto, che prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale il quale, unitamente al profitto conseguito, rileva solo come parametro alternativo per la commisurazione del quantum della sanzione, che deve avvenire in via sostanzialmente equitativa ed essere ricollegata ad una stima tecnica di carattere generale, insuscettibile di una dimostrazione articolata ed analitica, sfuggendo il danno paesistico, per la sua intrinseca natura, ad una indagine dettagliata e minuta"*);
- n) sul termine di prescrizione per la riscossione dell'indennità, sempre in base alla tesi che ritiene applicabile le regole tipiche delle sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689 del 1981, la giurisprudenza amministrativa ha affermato quanto segue:
- n1) secondo Cons. Stato, sez. II, sentenza 21 giugno 2013, n. 2901, *"il momento del rilascio della concessione in sanatoria costituisce il dies a quo della prescrizione della sanzione"*;
- n2) secondo C.g.a., decisione 13 settembre 2011, n. 554 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 2931, solo massima), *"L'accertamento dell'illecito amministrativo paesistico non è soggetto a prescrizione stante che il potere di applicare le sanzioni di cui all'art. 15 della legge n. 1497 del 1939, in cui è compresa quella pecuniaria, permane finché perdura l'illecito, che ha natura permanente, e tale permanenza cessa soltanto con la rimessione in pristino o con il pagamento della sanzione"*;

- o) con riferimento alla questione della intrasmissibilità agli eredi della indennità prevista dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, si vedano, di recente, le considerazioni svolte da Cons. Stato, sez. VI, sentenza 29 marzo 2019, n. 2098, che opera un distinguo tra tale indennità, ritenuta non sanzionatoria e unicamente riparatoria, e la *"misura sanzionatoria"* prevista dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 (quella che viene irrogata in caso di opere eseguite in parziale difformità dal titolo edilizio, qualora la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità); in particolare, si è ritenuto che la natura sanzionatoria dell'indennità di cui all'art. 12 della legge n. 47 del 1985 sia provata dalle seguenti caratteristiche, non rinvenibili nell'istituto *"riparatorio"* di cui all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004:
- o1) il criterio di computo: la sanzione è pari *"al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dalla concessione, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale"*, mentre nel caso del citato art. 167, comma 5, *"il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima"*;
- o2) l'assenza di un vincolo di destinazione: a differenza di quanto previsto dall'art. 167, comma 5 – dove gli importi trattenuti sono utilizzati, *"oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino"* – il legislatore non ha previsto per le sanzioni riscosse ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 47 del 1985, alcun vincolo di destinazione a finalità ripristinatorie dei valori tutelati ed incisi dall'abuso;
- p) sui rapporti e sulle differenze che intercorrono tra l'istituto dell'oblazione (previsto dalla legge sul condono, di cui agli artt. 31 ss. della legge n. 47 del 1985) e l'istituto dell'indennità paesaggistica, cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza 26 novembre 2013, n. 5615 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 3037, solo massima), secondo cui *"L'oblazione di cui agli art. 31 ss. della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e l'indennità prevista dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, trovano disciplina in normative differenti che delineano procedimenti autonomi nei quali intervengono differenti autorità titolari di interessi finalizzati alla tutela dell'ambiente; pertanto l'indennità è dovuta anche nel caso in cui sia intervenuto il condono edilizio delle opere abusive ricadenti in zone paesaggisticamente vincolate, per le quali l'autorità preposta alla tutela del vincolo abbia espresso parere favorevole; ciò è confermato dall'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ai*

*sensi del quale l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative, sancita in termini generali dall'art. 38 della legge n. 47 del 1985 per gli abusi condonati, non si estende alle sanzioni in materia paesistica di cui all'art. 15 della legge n. 1497 del 1939, anche se l'abuso edilizio è stato ritenuto condonabile dall'autorità preposta alla tutela del vincolo";*

- q) per un'importante limitazione dell'ambito di applicabilità dell'istituto della sanatoria paesaggistica, di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, cfr. Cons. Stato, sez. VI, decisione 2 marzo 2010, n. 1200 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2010, 639, solo massima), secondo cui *"La legge n. 308 del 2004 reca al 36° comma modifiche all'art. 181 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 42 del 2004), in particolare introducendovi il 1° comma ter, ai sensi del quale viene ribadito che, ferma l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie previste dall'art. 167 codice del 2004, la compatibilità paesaggistica può essere accordata solo per opere che non comportino aumento di superficie utile o di volume o che si tratti di lavori configurabili come interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, con ciò ribadendo il principio della limitazione della sanabilità degli abusi edilizi solo a quelli di non rilevante entità";*
- r) sulla perdurante vigenza dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 17 del 1994 (nella formulazione originaria, prima della sostituzione dichiarata incostituzionale con la sentenza della Consulta n. 39 del 2006), cfr., da ultimo, C.g.a., sez. riunite, parere 1° luglio 2021, n. 210/2021, che applica senz'altro tale norma (per una fattispecie decisa dall'amministrazione nel 2018) avallandone implicitamente la reviviscenza;
- s) in tema di reviviscenza di norme abrogate o sostituite da norme dichiarate incostituzionali, ovvero abrogate da norme a loro volta abrogate, cfr., nella giurisprudenza costituzionale:
- s1) sentenza 31 gennaio 2020, n. 7 (in *Foro it.*, 2020, I, 794), la quale, sulla premessa per cui *"il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate «non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate» (sentenza n. 13 del 2012)"*, ha affermato, con riguardo al caso da decidere, che *"l'ipotesi della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere (sentenze n. 255 del 2019; n. 10 del 2018; n. 218 del 2015), non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio, atteso il carattere non meramente abrogativo della disposizione censurata, la quale ha invece un contenuto normativo più ampio e sostitutivo di quella previgente";* di conseguenza, *"La mera declaratoria di incostituzionalità creerebbe solo un vuoto normativo e non sarebbe in grado di ripristinare, di per sé sola, il trattamento economico vigente al momento dell'accettazione dell'incarico";*
- s2) sentenza 5 dicembre 2019, n. 255 (in *Foro it.*, 2020, I, 1508, con nota di D'AURIA), secondo cui *"il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non*

*opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata»;*

- s3) sentenza 25 febbraio 2014, n. 32 (in *Foro it.*, 2014, I, 1003, con nota di ROMBOLI, in *Riv. polizia*, 2013, 123, con nota di LA CUTE, in *Riv. neldiritto*, 2014, 1025, con nota di MABELLINI, in *Giur. cost.*, 2014, 485, con nota di CUPELLI, ed ivi 1901, con nota di LAVARINI, ed in *Guida al dir.*, 2014, 12, 16, con nota di AMATO), secondo cui, in caso di annullamento norme di legge c.d. "intruse" introdotte dal Parlamento in sede di conversione di un decreto-legge, per assenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., "l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento", con la conseguenza che tornano a ricevere applicazione le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate incostituzionali; la Corte qui ha precisato che "la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa precedente (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione";
- s4) sentenza 23 gennaio 2014, n. 5 (in *Foro it.*, 2014, I, 651, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2014, 92, con nota di CARUSO, nonché ivi, 3585, con nota di CARNEVALE, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, 965, con nota di CUPELLI, ed in *Cass. pen.*, 2014, 2890, con nota di PROFITI), secondo cui, in materia penale, "può ben ritenersi che il citato ius superveniens, ripristinando una fattispecie incriminatrice precedentemente abrogata, non possa determinare la reviviscenza di un reato raggiunto dall'effetto abrogativo. In questo senso è anche la giurisprudenza della Corte di cassazione, che, nel caso di successione di leggi penali, ritiene debba applicarsi quella che prevede il trattamento più favorevole per il reo, anche se la legge più recente ha ripristinato una legge anteriore che quella più favorevole aveva modificato (sentenze 7 luglio 2009, n. 35079 e 21 settembre 2007, n. 38548)";
- s5) sentenza 16 aprile 2013, n. 70 (in *Giur. cost.*, 2013, 1057, con nota di RESCIGNO, in *Rass. avv. Stato*, 2014, 1, 93, con note di BASILICA e ROMANO, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 3298, con nota di TORANO, ed in *Corti salernitane*, 2014, 205, con nota di DE VITA), che può simboleggiare la più recente avversione della Corte nei confronti del fenomeno della reviviscenza. Con questa pronuncia la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97



Cost., di una legge regionale che aveva disposto un effetto di reviviscenza temporanea (essa aveva differito nel tempo l'effetto abrogante già disposto da una precedente norma regionale in tema di divieto di realizzazione di aerogeneratori, in tal modo facendola temporaneamente rivivere), ha affermato che *“Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione”* e, con riferimento alla fattispecie da decidere, ha rimproverato il legislatore regionale del fatto che i procedimenti amministrativi, che si sono *medio tempore* svolti, *“sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga”*;

- s6) sentenza n. 13 del 2012, cit. (menzionata anche dalla sentenza qui in epigrafe), secondo la quale *“La tesi della riviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995)”, con la conclusione secondo cui “Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”*;
- s7) sentenza 26 gennaio 2011, n. 28 (in *Foro it.*, 2011, I, 666, con nota di ROMBOLI, ed in *Giur. it.*, 2012, 280, con nota di SCARLATTI), secondo cui, in tema di ammissibilità di un quesito referendario, *“Non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Independentemente da ogni considerazione in ordine all'idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente*

*operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000)";*

t) sul fenomeno della reviviscenza, nella giurisprudenza amministrativa, cfr.:

- t1) Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere 29 maggio 2020, n. 1000/2020 (in *Foro amm.*, 2020, 983, solo massime), il quale – nel ricordare che “*le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che, «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001). Parimenti la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri (circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92), al punto 3.5, stabilisce chiaramente che, «se si intende fare rivivere una disposizione abrogata non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre specificare espressamente tale intento, abrogando la norma abrogatrice e richiamando esplicitamente la norma abrogata; ovvero più semplicemente, abrogando la norma abrogatrice e riproponendo ex novo la disposizione già oggetto di abrogazione. In ogni caso la reviviscenza ha effetto ex nunc» – ha affermato di condividere, in tema di reviviscenza di norme abrogate da norme a propria volta abrogate, “*la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale perché, diversamente ragionando e ammettendo la reviviscenza generalizzata delle norme già abrogate, si comprometterebbero i principi di buona regolazione affermati in sede nazionale e internazionale. La disciplina normativa, infatti, diverrebbe confusa poiché si consentirebbe alle norme abrogate, al di là dei casi in cui la Corte costituzionale lo ammette, di ricominciare a vivere senza una disposizione che, nell'abrogare la norma abrogante, espressamente lo stabilisca. Nel caso di specie, per di più, la reviviscenza sarebbe a tempo perché le norme, abrogate dal regolamento del 2010, inizierebbero a rivivere (senza una norma che espressamente lo dica) nel 2017, per poi cessare nuovamente di esistere nel 2020”;**
- t2) Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere 5 luglio 2012, n. 5922/12 (in *Foro it.*, 2013, III, 32, con nota di FAMIGLIETTI), secondo cui “*l'abrogazione dell'abrogazione - a differenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma abrogante - non comporta, di regola, alcun fenomeno di reviviscenza retroattiva della norma per la prima volta abrogata e riportata in vita mediante l'abrogazione dell'abrogazione. [115] Ciò non toglie che, ove l'abrogazione sia stata solo effetto di un'operazione di coordinamento formale (come nella ipotesi di emanazione di un codice di riassetto), sia in sostanza pacifico che, in caso di abrogazione della predetta prima abrogazione, fermo l'effetto normale dell'abrogazione (e dell'abrogazione dell'abrogazione) per cui essa opera solo per il futuro, essa non determinerà soluzioni*

*di continuità nella disciplina, che avrà solo una diversa collocazione formale non trovandosi più nel codice per effetto dell'abrogazione dell'abrogazione, conseguente allo spostamento della disciplina al di fuori del codice militare, ripristinando così la collocazione precedente. [116] Ciò tuttavia non sembra consentito nel caso in cui le abrogazioni siano state operate in modo 'secco', ossia in relazione a discipline ritenute sostanzialmente non più attuali, e perciò da rimuovere dall'ordinamento, e, successivamente, mediante abrogazione della disposizione (o della norma) abrogatrice, si voglia ritornare all'assetto normativo pregresso. [117] In tal caso, la riviviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi - da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza - della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo".*