



**News n. 56 del 23 giugno 2025**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

Non è incostituzionale la norma siciliana di interpretazione autentica sul vincolo di inedificabilità entro i 150 metri dalla battigia.

**Corte costituzionale, 23 maggio 2025, n. 72 – Pres. Amoroso, Red. D’Alberti**

**Edilizia e urbanistica – Condonò – Limiti – Sicilia – Norma regionale d’interpretazione autentica – Condizioni – Questioni inammissibili e infondate di costituzionalità**

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all’art. 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale. (1)*

**Edilizia e urbanistica – Condonò – Limiti – Sicilia – Norma regionale d’interpretazione autentica – Principio di uguaglianza – Diritto di proprietà – Riserva di legge statale – Lesione – Questioni infondate di costituzionalità**

*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale. (2)*

**Edilizia e urbanistica – Condonò – Limiti – Sicilia – Disciplina nazionale – Differenza – Questioni inammissibili di costituzionalità**

*Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall’art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere*

*abusive), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale. (3)*

(1-3) I. – Decidendo sulle identiche q.l.c. sollevate con diciotto ordinanze del medesimo tenore – di cui le ordinanze 14 maggio 2024, n. 364, in *Foro it.*, 2024, III, 445, con nota di richiami di C. BONA, e 8 luglio 2024, n. 520 sono state rispettivamente oggetto delle News UM n. 63 del 25 giugno 2024 e n. 87 del 16 settembre 2024 cui si rinvia integralmente: *i*) sia per la completa e dettagliata esposizione delle q.l.c. sollevate, *ii*) sia per la ricostruzione normativa e i riferimenti di dottrina e giurisprudenza) sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con riferimento all'art. 2, comma 3, della l. reg. siciliana 30 aprile 1991, n. 15, nella parte in cui ha autenticamente interpretato l'art. 15, comma 1, lettera a), della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (recante “provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia”) – la Corte costituzionale ha disatteso la tesi del giudice *a quo* confermando che l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15 è da considerarsi norma genuina di interpretazione autentica da cui “a cascata” desume l'infondatezza e l'inammissibilità delle ulteriori q.l.c. prospettate.

II. – Il percorso argomentativo della Corte può essere sintetizzato come segue:

a) con riferimento all'art. 15, comma 1, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, ove si prevede 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”, per il giudice rimettente :

a1) la norma si applicherebbe chiaramente solo ai comuni e non ai privati, atteso che il suo *incipit* collega la prescrizione di cui alla lettera a) «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», sicché il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia non opererebbe direttamente nei confronti dei privati, ma solo delle amministrazioni comunali, che dovrebbero conformare i loro piani urbanistici nel rispetto del divieto;

a2) stante la manifesta chiarezza del portato della disposizione di legge sopraindicata, conseguentemente, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 nel prevedere che “[l]e 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” non conterrebbe una norma di interpretazione autentica, ma si caratterizzerebbe per la sua natura innovativa che illegittimamente retroagisce, ledendo l'affidamento dei privati sorto con l'entrata in vigore della legge sul condono edilizio (la legge reg. siciliana n. 37 del 1985), tenuto conto: *i*) del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, *ii*) dell'imprevedibilità della sua modifica retroattiva *iii*) della sproporzione dell'intervento legislativo rispetto alle facoltà edificatorie dei privati;

- b) secondo la costante giurisprudenza costituzionale, affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è necessario che: i) essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata – da ultimo, sentenze 19 aprile 2025, n. 44, 7 marzo 2024, n. 70 (in *Foro it.*, 2024, I, 1669), 11 gennaio 2024, n. 4 (in *Foro it.*, 2024, I, 1382, nonché oggetto della *News UM n. 13 del 31 gennaio 2024*), 10 febbraio 2023, n. 18 (in *Foro it.*, Rep. 2023, voce *Legge, decreto e regolamento*, n. 47, con nota di V. GIOIA, *La Consulta sulla tutela dei terzi creditori in caso di confisca di beni alla criminalità organizzata*; 12 aprile 2017, n. 72; 10 giugno 2016, n. 132 (in *Foro it.* 2016, I, 2671), 7 giugno 2013, n. 134 – anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali (sentenza 6 luglio 2020, n. 133, in *Foro it.*, 2023, I, 809); ii) il suo fine sia quello “di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo: (Corte cost., 21 novembre 2024, n. 184 (in *Foro it.*, 2024, I, 2865, con nota di S. PAGLIANTINI, R. PARDOLESI, *ove si richiama 9 maggio 2019, n. 108*, in *Foro it.*, 2019, I, 3001, 30 gennaio 2018, n. 15, 1 luglio 2015, n. 127); iii) la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente (Corte cost., 10 febbraio 2023, n. 18);
- c) tanto premesso, la formulazione dalla legge reg. siciliana n. 78 del 1976 non è chiara potendosi interpretare
- c1) nel senso proposto dal giudice *a quo* in ragione del *suo incipit*;
  - c2) come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati in ragione:
    - dei termini perentori utilizzati – «le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» e che «entro detta fascia sono consentite» solo «opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati» – cosicché, *incipit* sopraindicato, avrebbe una valenza di inderogabile monito per la futura pianificazione urbanistica che avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati ai sensi della norma regionale e ciò al fine di evitare compromissioni irreparabili dell'ambiente, in armonia con la finalità di tutela delle coste siciliane, che è stata riconosciuta dal C.g.a. in precedenti occasioni (C.g.a., sez. giur., sentenza 26 maggio 2021, n. 476, secondo cui, «sebbene un provvedimento di legge che concerne l'uso del suolo poteva più opportunamente trovare posto nella legge urbanistica e non in quella più generale dal titolo di “Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia”, è indubbio che la *ratio* dell'art. 15 della l.r. 78/1976 si fonda sulla tutela dell'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori ambientali insiti nel perimetro costiero dell'intera Regione Siciliana»; in senso analogo, sezione giurisdizionale, sentenza 22 febbraio 2021, n. 134);
    - dell'art. 19 della stessa legge regionale n. 78 del 1976 ove si stabilisce che: “[t]utte le iniziative in via d'istruttoria alla data di entrata in vigore della presente

*legge e corredate dai prescritti nulla osta edilizi – previo accertamento della conformità dei nulla osta stessi agli strumenti urbanistici ed alla legislazione vigente – possono beneficiare delle provvidenze regionali in deroga alle disposizioni di cui al precedente art. 15”, da cui può ricavare l’immediata efficacia anche per i privati delle disposizioni contenute nell’art. 15, pur ammettendo deroga nel caso contemplato dal menzionato art. 19;*

- d) l’esistenza di due verosimili opzioni interpretative, consente di ritenere che la disposizione del 1991 abbia interpretato autenticamente quella del 1976, chiarendo ciò che, rientrando comunque tra le sue possibili varianti di senso, poteva risultare non chiaro nel testo originario dell’art. 15, primo comma, lettera a), ovvero che il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia vale anche per i privati fin dal 1976, prevalendo l’intento di sottrarre il bene protetto dal rischio che, sulla base di una diversa interpretazione della norma, l’inerzia delle amministrazioni comunali comportasse una tutela ridotta, irrazionalmente limitata al territorio costiero dei comuni che si fossero attivati, ingenerando in tal modo anche disparità di trattamento fra i consociati;
- e) verificata la natura genuinamente interpretativa dell’art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, occorre comunque considerare il profilo dell’affidamento dei privati, dovendosi sul punto rilevare:
- e1) che la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall’origine (tra le tante, sentenze n. 169 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 133 del 2020);
  - e2) l’aver in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica «non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell’ordinario relativismo delle interpretazioni possibili» (sentenza n. 104 del 2022);
  - e3) nondimeno, «l’intervento interpretativo del legislatore – che vincola il giudice – potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un’interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In questi casi, l’esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell’interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l’affidamento assunto «una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività» (ancora, sentenza n. 104 del 2022, con riferimento a una diversa interpretazione normativa che trovava l’avallo della giurisprudenza di legittimità);
- f) alla luce di tali principi, la disposizione regionale censurata non ha leso nessun legittimo affidamento dei privati non essendo qualificabile in tali termini la pretesa di edificabilità delle costruzioni di cui si discute – realizzate manifestamente in difetto di titolo abilitativo – stante la «generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antiggiuridica, qual è quella della

realizzazione di un'opera edilizia abusiva» (Corte cost., 30 luglio 2021, n. 181, in Foro it, Rep. 2021, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 139);

g) in ogni caso – ferma restando la considerazione ostativa di cui al precedente punto d) – nessuna forma di legittima e ragionevole speranza sulla condonabilità degli immobili è stata ingenerata dall'ordinamento regionale antecedentemente alla legge reg. siciliana n. 37 del 1985, giacché:

g1) il divieto di cui si discute era stato più volte ribadito dalle leggi regionali sopravvenute a quella del 1976 sino alla disciplina condonistica del 1985 e, segnatamente:

- dalla legge della Regione siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica), infatti, disponeva, nella versione originaria, all'art. 57, primo comma, che potesse derogarsi a quanto previsto dalla lettera a) del primo comma dell'art. 15 della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 «*limitatamente: a) alle opere connesse a servizi pubblici; b) alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria connesse a complessi produttivi e alberghieri esistenti; c) agli ammodernamenti e agli ampliamenti dei complessi di cui alla precedente lettera b); d) alle opere relative ai porti ed alle opere connesse per servizi ed infrastrutture*»;

- lo stesso C.g.a., nella citata sentenza n. 476/2021, ha ritenuto che il legislatore, con l'uso dell'avverbio «limitatamente», aveva voluto circoscrivere la deroga al divieto assoluto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia «ad alcune tipologie di opere tutte caratterizzate dal preminente interesse pubblico», con la conseguenza che nei casi di interventi edilizi di esclusivo interesse privato si doveva «escludere la possibilità di deroga», trovando così conferma la tesi dell'immediata e diretta efficacia del vincolo anche nei confronti dei privati;

- la successiva legge della Regione siciliana 29 febbraio 1980, n. 7 (Norme sul riordino urbanistico edilizio), che è stata abrogata dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, nella sua originaria formulazione aveva previsto: i) all'art. 1, primo comma, l'obbligo dei comuni di provvedere alla «perimetrazione delle zone interessate da insediamenti residenziali, produttivi o di servizio che presentino particolare disordine urbanistico-edilizio, delimitando gli agglomerati sorti entro il 30 settembre 1978 senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi [...], o comunque senza licenza o concessione o in difformità della stessa»; ii) all'art. 2, la possibilità, per «[i] proprietari delle costruzioni ricadenti all'interno della perimetrazione prevista dal primo comma del precedente articolo», di presentare «al comune, entro novanta giorni dalla delibera di delimitazione, domanda per il rilascio della concessione in sanatoria»; iii) all'art. 3, una serie di casi di «[i]nammissibilità della sanatoria» di cui all'art. 2, tra i quali, al primo comma, lettera e), erano comprese «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, con esclusione delle costruzioni iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976»;

- inoltre, l'art. 10 della legge della Regione Siciliana 18 aprile 1981, n. 70 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, recante norme sul riordino urbanistico edilizio), anch'esso abrogato dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, con norma di interpretazione autentica, aveva stabilito che «[a]lla lett. e dell'art. 3 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, l'inciso: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15" deve intendersi: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a"»;

g2) dunque, in epoca anteriore all'introduzione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, il legislatore regionale era già intervenuto per determinare i limiti della sanabilità di opere edilizie irregolari, comprese quelle realizzate in agglomerati sorti non solo «senza licenza o concessione o in difformità» da esse, ma anche «senza [...] gli strumenti urbanistici generali o esecutivi» e, di conseguenza, l'inammissibilità della sanatoria prevista dal citato art. 3, primo comma, lettera e), colpiva anche le costruzioni realizzate entro i 150 metri dalla battigia nei comuni che, essendo privi di strumenti urbanistici, ovviamente non avevano ancora recepito il vincolo di inedificabilità assoluta;

g3) la legge reg. siciliana n. 37 del 1985 ha ripreso l'identica formulazione usata, al fine di escludere la sanatoria, dalla legge regionale n. 7 del 1980. Pertanto, poteva ritenersi che l'ambito applicativo del condono disciplinato dalla legge regionale del 1985 incontrasse i medesimi limiti. La stessa giurisprudenza amministrativa, in epoca di poco anteriore all'intervento legislativo del 1991, era giunta a conclusioni analoghe, osservando che le costruzioni in questione erano comunque escluse dal condono, anche se realizzate in comuni che non avevano inserito la prescrizione negli strumenti urbanistici (C.g.a., sez. giur., sentenza 26 marzo 1991, n. 99);

- h) in una situazione simile, cui si aggiungeva l'assenza di una consolidata interpretazione giurisprudenziale della disposizione del 1976 diversa da quella successivamente fissata dal legislatore regionale, ai proprietari delle opere abusive non poteva riconoscersi alcun meritevole affidamento nella sanatoria;
- i) all'affermata la natura genuinamente interpretativa e non innovativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, consegue che le ulteriori q.l.c. che muovevano dall'opposta premessa – ossia della natura innovativa con effetto retroattivo della norma ricavabile dalla disposizione di legge in esame – sono *naturaliter* infondate venendo meno la premessa maggiore di tale argomentazione;
- j) è inammissibile per difetto di rilevanza anche la subordinata q.l.c. formulata dal giudice *a quo* in ordine all'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost. di un regime normativo regionale che in Sicilia ha dalla escluso la "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 [...] di alcun vincolo di P.R.G. [...] introdotto [...] dal [c]omune di ubicazione del singolo immobile» per irragionevolezza, giacché le stesse costruzioni – sempre secondo il rimettente – potrebbero infatti ottenere la sanatoria "ordinaria", sulla base di un accertamento di doppia conformità, con conseguente irragionevolezza della

scelta legislativa di escluderle dal condono, giacché – premessa la natura immediatamente e direttamente efficace anche nei confronti dei privati sin dall'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 del vincolo di inedificabilità assoluta ivi previsto – non può predicarsi alcuna disparità di trattamento né con il regime dell'accertamento di conformità ordinario, da escludersi post 31 dicembre 1976 né tantomeno in forza della sanatoria giurisprudenziale *illo tempore* ancora ammessa.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

k) sulle norme di interpretazione autentica: v. Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (in *Giur. costit.*, 2022, 738, con nota di A. LAURO, *in eligendo non fit interpretatio. Da una illegittima interpretazione autentica alla "certezza del diritto in materia elettorale"*, oggetto della News UM n. 39 del 2022 con ampi riferimenti giurisprudenziali: i) sull'individuazione e limiti delle norme retroattive; ii) sulla distinzione tra legge di interpretazione autentica e legge innovativa).