



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

**News n. 43 del 24 marzo 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

Nel dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa in materia di c.d. indennità paesaggistica (dovuta in caso di accoglimento della domanda di sanatoria paesaggistica), la Corte costituzionale rinvia alla propria decisione 24 marzo 2022, n. 75, resa sulle medesime questioni.

Corte costituzionale, ordinanza 7 febbraio 2023, n. 13 – Pres. Sciarra, Est. De Pretis.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Regione siciliana – Vincolo paesaggistico sopravvenuto – Sanzioni amministrative pecuniarie – Esclusione – Questione inammissibile di costituzionalità - Questione manifestamente infondata di costituzionalità.

È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), sollevata, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (1);

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (2).

(1-2) I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale –sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con sentenze non definitive 18 marzo 2022 nn. 314, 315, 316, 317 e 318 e 16 febbraio 2022, nn. 213, 214, 215 216 e 217 (queste

ultime oggetto della News US n. 26 del 15 marzo 2022 alla quale si rinvia per approfondimenti).

Con le predette decisioni, il C.g.a. era tornato a 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), sull'art. 5, comma 3, della legge regionale siciliana 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.

II. - La vicenda esaminata dal giudice rimettente si riferisce alla questione degli abusi realizzati nella valle dei templi di Agrigento, zona soggetta a vincolo solo a partire dal 1985.

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 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"*.

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.

Il C.g.a. –nella sentenza di rimessione– sostiene invece la tesi opposta, che esclude la natura di sanzione amministrativa dell'indennità *de qua*, per cui ha ritenuto 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.

III. – L'iter argomentativo sulla base del quale la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità delle q.l.c. è così articolato:

- a) il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, in base al quale *“(i)l 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”*;
- b) la predetta norma -secondo il G.g.a.- non consentendo l'applicazione dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante *“approvazione dello statuto della Regione siciliana”*, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia *“tutela del paesaggio”*), per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nel citato art. 167, comma 5, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica *“con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione”*;
- c) l'indennità connessa all'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica sarebbe dovuta in ambito nazionale *“anche se il vincolo paesaggistico è sopravvenuto rispetto alla realizzazione dell'abuso (e ciò indipendentemente dalla qualificazione della medesima come sanzionatoria o risarcitoria)”*, in ragione, da un lato, della sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20 (in *Guida al dir.*, 1999, 36, 100, con nota di BRANCIFORTE), e, dall'altro lato, dell'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (*“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”*);
- d) il C.g.a. censura poi la disposizione in questione per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto essa potrebbe incentivare a *“tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso”*, e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, *“con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione”*;
- e) dopo tale premessa la Corte rileva che il 24 marzo 2022 (pochi giorni dopo il deposito dei dieci atti di promovimento nella cancelleria del C.g.a.) è stata

depositata la sentenza n. 75 (in *Riv. giur. edilizia*, 2022, I, 327 nonché oggetto della News UM n. 28 del 23 febbraio 2023 alla quale si rinvia per ogni approfondimento) con cui ha deciso i giudizi iscritti ai numeri 162 e 163 del reg. ord. 2021 e si è pronunciata sulle medesime questioni oggetto della rimessione in esame

- f) nei giudizi iscritti ai numeri 34, 35, 36, 37 e 44 del reg. ord. 2022 il C.g.a. ha depositato un decreto del suo Presidente, adottato il 27 aprile 2022, che dichiara l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, sulla base di una istanza in tal senso della Regione appellante, alla luce della citata sentenza n. 75 del 2022;
- g) in base all'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'improcedibilità del giudizio *a quo* non produce effetti sullo svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale;
- h) in via preliminare, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con sentenze non definitive anziché con ordinanze, avendo comunque il giudice *a quo* disposto la sospensione dei procedimenti principali e la trasmissione dei fascicoli alla cancelleria di questa Corte, sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza (*ex multis*, sentenze n. 75 del 2022; 16 luglio 2019, n. 179, in *Giur. costit.* 2019, 2074, con nota di FALLETTA, in *Riv. giur. edilizia* 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI e 13 giugno 2018, n. 126, in *Foro It. Rep.* 2019, *Ambiente (tutela dell')*, n.° 105, in *Riv. giur. edilizia* 2018, I, 891);
- i) la sentenza n. 75 del 2022 ha ritenuto non implausibile la motivazione sulla rilevanza offerta dal rimettente, con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata;
- j) la medesima sentenza ha dichiarato inammissibile la prima questione "*perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione*";
 - J1) la Corte ha rilevato, in particolare, che il C.g.a. ha dato "*per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali*" (secondo cui, "[q]ualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione"), ma ha fondato tale assunto su due elementi (l'art. 2, comma 46, della legge n. 662 del 1996 e la sentenza del Consiglio di Stato n. 20 del 1999) in realtà inidonei a suffragarlo;
 - J2) le pronunce del Consiglio di Stato e del C.g.a. citate dal rimettente non affermavano la necessità, in base alla legge statale, del pagamento dell'indennità anche in caso di vincolo sopravvenuto e diversi elementi

testuali conducevano a ritenere invece applicabile l'art. 167 cod. beni culturali solo al caso di intervento edilizio eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, vale a dire su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'abuso edilizio, ragione per cui questa Corte ha ritenuto che gli atti di promovimento non offrirono *“sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato”*;

- k) nella citata decisione n. 75 del 2022 la Corte ha poi dichiarato non fondata la seconda questione, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., osservando che la norma censurata *“non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è”*. In particolare, è stato rilevato che *“(s)e, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio – e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico – [...] un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame”*, in quanto essa *“non rende [...] irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo”*;
- l) le questioni sollevate negli atti di promovimento in esame coincidono con quelle decise dalla sentenza n. 75 del 2022, e gli stessi atti non contengono argomenti nuovi, idonei a mutare le conclusioni già raggiunte da questa Corte;
- m) pertanto è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della prima questione (violazione dell'art. 14, comma 1, lettera n, dello statuto speciale, per contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e la manifesta infondatezza della seconda questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (cfr. *ex multis*, ordinanze n. 220 del 2022 e n. 244 del 2021).