



**News n. 63 del 25 giugno 2024  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15, nella parte in cui avrebbe operato un'illegittima interpretazione autentica dell'art. 15, comma 1, lettera a), della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (recante "provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia"), ricavando dal tenore della disposizione di legge un significato – l'esistenza di un vincolo di inedificabilità immediatamente applicabile anche nei confronti dei privati a prescindere dalla sua incorporazione negli strumenti urbanistici – non annoverabile tra le possibili e ragionevoli alternative ermeneutiche: così limitando retroattivamente la possibilità di accedere al "primo condono edilizio" previsto dalla legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (che ha recepito con modifiche la l. 28 febbraio 1985, n. 47) nel caso di fabbricati realizzati entro i 150 metri dalla battigia nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 1977 e il 1° ottobre 1983, frustrando, in tal senso, l'affidamento ingeneratosi in capo ai privati.

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 14 maggio 2024, n. 364 – Pres. Est. De Francisco.**

**Edilizia e urbanistica – Condono – Limiti – Sicilia – Norma regionale d'interpretazione autentica – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.**

*È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 – quanto alle parole "devono intendersi" (anziché "sono"); e, comunque, nella parte in cui detto comma 3 estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle "disposizioni di cui all'art. 15, prima comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78" sin dalla data di entrata in vigore di detta legge regionale n. 78 del 1976, anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 15 del 1991 – per travalicamento dei limiti connaturati alla retroattività delle leggi e per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, e dell'articolo 97, comma 2, della Costituzione, nonché per violazione degli artt. 42, 44 e 47 Cost. (1)*

**Edilizia e urbanistica – Condono – Sicilia – Legge statale – Legge regionale – Deroghe – Limiti – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.**

*È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia, dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che “restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976” – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo)”.  
(2)*

(1,2) I. – Con l'ordinanza in rassegna (e le coeve ordinanze C.g.a., sez. giur., 14 marzo 2023, n. 363, 362, 361, 360, 359, 358, 357, 356, 355, 354, 353, 352, 351, 350, 349, nonché 13 maggio 2024, n. 348) il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sottopone all'esame della Corte costituzionale due q.l.c. (una principale e un'altra subordinata) che involgono: *i*) i limiti degli effetti retroattivi delle norme d'interpretazione autentica e sulla tutela dell'affidamento serbato da privati – pur consapevoli di avere compiuto un'attività illegittima – sulla possibilità di accedere a forme di sanatoria *extra ordinem* concesse dal legislatore; *ii*) il complesso rapporto tra la legislazione nazionale in tema di concessioni edilizie in sanatoria (c.d. “condono edilizio”) e il suo recepimento da parte del legislatore regionale siciliano – dotato in tale ambito di competenza legislativa esclusiva da esercitarsi nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano ex art. 14, comma 1, lett. f) del r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, conv. in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale della Regione Siciliana).

Le disposizioni di legge su cui si incentrano le q.l.c. sono:

- l'art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976 ove si è previsto che “*Ai 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 [...]*”;
- l'art. 23, comma 11, della l.reg. n. 37 del 1985 che – nel recepire la l. 28 febbraio 1985, n. 47 e nel dettare le condizioni di applicabilità del “condono edilizio” ivi previsto – ne ha sostituito gli artt. 32 e 33 “*restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976*”;

- l'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991 ove si prevede che *“Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lettera 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”*.

La sinossi delle disposizioni legislative regionali in rilievo e la tecnica di recepimento della legislazione nazionale nella Regione Sicilia, in tale materia, consentono di preferire – ai fini di una migliore comprensibilità della questione – la formulazione della q.l.c. subordinata come espressa nella motivazione dell'ordinanza in esame, in cui si prospettano i dubbi di costituzionalità: *“dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37 – laddove tale norma afferma che “restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976” – per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione (c.d. eccesso di potere legislativo)”, in luogo del quesito come enunciato nella parte dispositiva ove “in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32-33, comma 11 (già 10), ultima proposizione, introdotto in Sicilia dall'articolo 23 della legge regionale siciliana 10 agosto 1985, n. 37, per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3, comma 1, della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione e per gli ulteriori profili ivi indicati”;*

II. – Al fine di differenziare i profili peculiari della normativa regionale siciliana e gli aspetti di carattere generale, occorre necessariamente ripercorre – seppure sinteticamente – la dinamica processuale all'interno della quale le questioni di legittimità costituzionale si sono innestate:

- a) nel giudizio di primo grado è stata proposta domanda di annullamento:
  - a1) di un diniego di concessione edilizia in sanatoria – richiesto ex art. 23 della l.r. n. 37 del 1985 – di fabbricato realizzato senza previo e regolare rilascio della prescritta concessione edilizia, giacché: i) insistente nella fascia di inedificabilità assoluta di cui all'art. 15, lett. a) della l. n. 78 del 1976; ii) ultimato, nelle sue strutture essenziali, dopo il 31 dicembre 1976;
  - a2) affidata alla deduzione di quattro motivi di ricorso, tra cui, per quanto d'interesse, si segnala il motivo (il secondo) volto a censurare la valenza retroattiva della norma d'interpretazione autentica di cui all'art. 2 della l.reg. n. 15 del 1991, così precludendo il rilascio del condono edilizio ai fabbricati insistenti nella fascia del 150 metri dalla battigia e le cui strutture essenziali siano state completate dopo il 31 dicembre 1976, ma antecedentemente al 1° ottobre 1983;
  - a3) rigettata integralmente dal T.a.r. per la Sicilia, sez. dist. di Catania, che, sul punto, in esame ha richiamato la consolidata giurisprudenza amministrativa che afferma come l'art. 15, lett. a) della l. n. 78 del 1976

costituisse ab origine una norma immediatamente precettiva anche nei confronti dei privati;

b) nel giudizio di secondo grado:

b1) con sentenza non definitiva del 25 gennaio 2024, n. 73 sono stati rigettati tutti i motivi di appello ad eccezione di quello – da cui scaturiscono le q.l.c. in esame – afferente alla qualificazione come norma d'interpretazione autentica dell'art. 2 della l.reg. n. 15 del 1991 e della sua conseguente valenza retroattiva specificando (anche ai fini della rilevanza della questione) che il diniego di condono di cui qui trattasi si fonda: sull'assunto che l'opera realizzata sia insanabile perché ubicata nella fascia di 150 metri dalla battigia, non risultando provata la data di realizzazione dell'immobile in epoca precedente al 1976, sebbene essa sia sicuramente anteriore al 1° ottobre 1983, così divenendo necessario scrutinare il profilo di censura attinente alla sussistenza dei presupposti di condonabilità di cui all'art. 23 della l.r. n. 37 del 1985, sui quali si incardina la questione di legittimità costituzionale: essa, che il Collegio va a sollevare con separata ordinanza, investe l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 (e, in subordine, l'art. 23 della l.r. n. 37 del 1985);

b2) con l'ordinanza in esame, il giudice d'appello siciliano:

- dubita della compatibilità costituzionale dell'imposizione, nel 1991, del vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia direttamente efficace anche per i privati con effetto retroattivo sin dal 1976; anziché con effetto solo per l'avvenire, ossia dall'entrata in vigore della citata legge n. 15 del 1991;

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

- sottolinea che l'eventuale accoglimento della q.l.c. non inciderebbe, in nessun caso, sulle opere: i) realizzate dopo il 1976 nei comuni che avevano attuato il precetto loro rivolto dal più volte menzionato art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976; ii) ultimate successivamente al 1° ottobre 1983, perché *ex se* non condonabili, *ratione temporis*, in base alla legge n. 47 del 1985; iii) ricomprese nel c.d. secondo condono, quello del 1994, giacché esso è successivo all'entrata in vigore della citata l.reg. n. 15 del 1991, che – pur se solo a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ma non già retroattivamente – senza dubbio ha legittimamente reso *“direttamente e immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati” “le disposizioni di cui all'articolo 15,*

*primo comma, lett. a, ... della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78", cui il relativo art. 2, comma 3, si riferisce.*

III. – Illustrando le argomentazioni sottese alle q.l.c., il C.g.a.:

c) con riferimento alla ricostruzione della cornice normativa, ha rilevato come:

c1) l'art. 23 della l. reg. 10 agosto 1985, n. 37 – con cui sono state recepite in Sicilia le pertinenti norme della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (ossia i suoi articoli 32 e 33, ivi separati) – stabilisce (al comma 11) che *"restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge [ossia prima del 16 giugno 1976] e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976"*;

c2) alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (ossia al momento dell'entrata in vigore della citata l.reg. n. 37 del 1985), l'art. 15, lettera a), della l.r. n. 78 del 1976 stabiliva che *"[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati"*, così prescrivendo l'obbligo di arretramento per le costruzioni future, e consentendo per quelle già esistenti la ristrutturazione edilizia;

c3) la proiezione dell'obbligo di legge è, pertanto, ancorata ad un evento futuro e incerto consistente nella *"formazione degli strumenti urbanistici generali comunali"* costituente l'incipit della norma di legge e la cui efficacia condizionante si ricava sia sotto il profilo logico che grammaticale e storico, giacché non si era mai dubitato, prima del 1991, che il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia sussistesse solo grazie al suo doveroso inserimento negli *"strumenti urbanistici generali comunali"*, potendosi verificare, solo in tale ambito, (l'esistenza e) la corretta perimetrazione, negli stessi strumenti, *"delle zone A e B"* (ossia di quelle aree in cui, a causa dell'effettiva articolazione del tessuto urbano, il vincolo non avrebbe operato), attività necessaria e senza la quale – com'è poi effettivamente accaduto allorché una forzatura interpretativa, per far retroagire il vincolo a prima della sua introduzione normativa *erga omnes* (avvenuta appunto solo nel 1991), ne ha voluto prescindere – si è poi (inutilmente) sviluppato tutto il contenzioso volto a sostenere che, in fatto, il singolo edificio, sebbene formalmente non ricompreso nelle zone A e B (magari solo perché mal perimetrato), ricada comunque in un'area che ne abbia tutte le caratteristiche sostanziali;

d) interpretando il predetto sistema normativo, ha osservato come:

d1) nel 1976 è stato introdotto nell'ordinamento regionale siciliano l'obbligo, solo per i comuni – per le ragioni di pianificazione e ricognizione sopraindicate – di introdurre, nei propri strumenti urbanistici generali, un vincolo di inedificabilità assoluta nei 150 metri dalla battigia; vincolo che, si badi bene, nel 1976 anticipava – in una più ristretta fascia costiera, ma in termini di assolutezza – quello, invece derogabile, che sarebbe stato successivamente previsto, ma in una fascia più ampia, dall'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431 (pur se in realtà, ma ormai sotto un velo di diffuso oblio, dai lavori preparatori della l. reg. n. 78 del 1976 risulta che l'intenzione storica di quel legislatore non avesse di mira tanto la tutela di interessi paesaggistici, quanto la volontà di riservare l'uso delle zone costiere primariamente alla realizzazione o implementazione dei grandi insediamenti industriali, forieri di incrementi occupazionali: come a Gela, a Termini Imerese, nella rada di Augusta, etc.);

d2) indubbiamente il legislatore regionale ben avrebbe potuto – tuttavia non certamente in modo più ragionevole, date le potenziali frizioni che, come si è visto, ne sarebbero scaturite rispetto alle situazioni di non corretta o aggiornata perimetrazione delle zone A e B nei piani regolatori dei singoli comuni – introdurre detto vincolo con efficacia diretta e immediata per tutti i consociati; ma, altrettanto indubitabilmente, non lo ha fatto;

d3) nel 1985 il legislatore regionale, nel recepire in Sicilia il condono edilizio di cui alla l. n. 47 del 1985, ha escluso dalla condonabilità *“le costruzioni eseguite in violazione dell'articolo 15, [primo comma,] lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78”* (con l'eccezione di quelle ultimate entro il 31 dicembre 1976):

d4) se fin qui non si intravedono possibili alternative interpretative del quadro normativo, esse invece si possono profilare allorché si tratti di stabilire se la prefata *“violazione dell'art. 15, lettera a)”*, della l.r. n. 78 del 1976 debba intendersi riferita: i) (unicamente) agli immobili realizzati nella fascia costiera *“di metri 150 dalla battigia”* solo in quei comuni che (tra il 16 giugno 1976 e il 17 agosto 1985) abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio; ii) ovvero se, invece, detta violazione – e la conseguente non condonabilità ai sensi della l. reg. n. 37 del 1985 possa riguardare (anche) ogni costruzione realizzata nella prefata fascia costiera, del tutto a prescindere dall'avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune in cui la specifica costruzione è stata realizzata (dopo il 31 dicembre 1976);

d5) solo la prima opzione interpretativa sia coerente con il quadro normativo vigente alla data del recepimento in Sicilia del primo condono edilizio (agosto 1985), cosicché il *“primo condono”*:

- è applicabile anche agli immobili realizzati, entro il 1° ottobre 1983, nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia, in tutti quei comuni

che non abbiano, fino alla predetta data, inserito il vincolo di inedificabilità costiera nel proprio strumento generale;

- è escluso, invece, per i fabbricati, ultimati dopo il 31 dicembre 1976, nei comuni che, entro il 1° ottobre 1983 (o, comunque, in qualsiasi data precedente all'entrata in vigore della l. reg. n. 37 del 1985, con cui detto condono edilizio è stato recepito in Sicilia), abbiano recepito tale vincolo nel proprio piano regolatore, circostanza esclusa nel caso in esame;

e) nondimeno, ha rilevato come l'opposta (e non condivisa dal giudice *a quo*, ma assolutamente prevalente nella giurisprudenza) ipotesi esegetica – secondo cui il condono sarebbe comunque precluso per tutti gli immobili realizzati nei 150 metri dalla battigia e ultimati dopo il 31 dicembre 1976 e e ciò in forza dell'art. 23 (ossia dell'art. 32-33 della legge n. 47 del 1985 per quale recepita in Sicilia), comma 11 (già 10), ultima proposizione, della l.reg. n. 37 del 1985 ove interpretato come rinviante esclusivamente alla locuzione di cui alla ivi citata lettera a) del primo comma dell'art. 15 della l. reg. n. 78 del 1976, ma non anche al relativo *incipit*, né soprattutto alla norma che tale articolo esprime nella combinazione, grammaticale e giuridica con lo stesso – ingeneri seri dubbi di costituzionalità:

e1) osservando preliminarmente come non sia condividibile la tesi dogmatica secondo cui il legislatore regionale, da un lato, non possa estendere (in sede di suo recepimento) il condono edilizio previsto dalla legge statale al di là dei casi e limiti che essa contempla, ma possa, invece, circoscriverlo o restringerlo, giacché:

- il divieto di estensione si fonda, in buona parte, sul rilievo che il condono edilizio recando in sé l'effetto estintivo del reato commesso, effetto che resta precluso alla Regione di ulteriormente estendere perché essa è priva di ogni potestà normativa in ambito penale, e ciò quand'anche sia dotata, come lo è la Sicilia, di potestà legislativa primaria per le materie dell'urbanistica e del paesaggio;

- la facoltà di circoscriverlo o restringerlo si basa sulla asserita natura eccezionale delle leggi di condono, che si postulano passibili di essere ulteriormente specificate (solo) in senso restrittivo dal legislatore regionale;

- l'asimmetricità che consente al legislatore regionale di ridefinire in senso restrittivo i presupposti applicativi della causa di estinzione del reato edilizio introdotti dalla legge statale di condono in quanto: i) già ritenute costituzionalmente incompatibili da Corte cost., 25 ottobre 1989, n. 487 secondo cui "*l'ambito*" delle "*cause d'estinzione del reato ... , individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive");* ii) implica l'estensione delle condotte penalmente rilevanti nel proprio territorio, così concretizzandosi una lesione della riserva assoluta di legge statale ex art. 25 Cost., peraltro, in *malam partem*, e, pertanto, ancor più grave delle ipotesi in cui la

parziale relativizzazione della riserva di legge statale sia operante *in bonam partem*;

e2) in ogni caso, anche nel volere ammettere che la legislazione regionale possa operare la predetta restrizione, l'esercizio in concreto di tale facoltà deve pur sempre espletarsi nei limiti dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza che, se travalicati, danno luogo al c.d. eccesso di potere legislativo, passibile di censurabilità costituzionale: sotto il profilo del contrasto, per violazione di detti principi, con l'art. 3 Cost., nella più lata accezione ormai generalmente riconosciuta;

f) presupposta l'inoperatività del vincolo di inedificabilità previsto dall'art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976 qualora non trasfuso in uno strumento urbanistico – ha rilevato l'irragionevolezza dell'art. 23 della l.reg. n. 37 del 1985 ove interpretato senza dar rilievo all'*incipit* della disposizione di legge richiamata, così precludendo la condonabilità dei manufatti realizzati fino al 1° ottobre 1983: interpretazione consacrata dall'art. 2, comma 3, della l.reg. 15 del 1991, poiché:

f1) il regime di sanatoria *extra ordinem* contemplato nel primo condono più restrittivo della fisiologica forma di regolarizzazione del fabbricato di cui all'art. 13 della l. n. 47 del 1985, ora trasfuso nell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 giacché fino al 1991, un immobile insistente nella fascia di cui all'art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976 avrebbero comunque potuto ottenere l'accertamento in conformità, postulando che fino, appunto, al 1991, non vi fosse alcun vincolo efficace (non solo verso i comuni, ma anche verso i privati proprietari della costruzione) e conseguente obbligo di far arretrare l'edificato (non preesistente alla data del 31 dicembre 1976) ad una distanza dalla battigia inferiore ai 150 metri, così sussistendo la (c.d. "doppia") conformità dell'immobile *"alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda"*;

f2) la regolarizzazione dell'immobile – non possibile per l'esegesi prevalente della l. reg. n. 37 del 1985 – per effetto dell'accertamento della sua (doppia) conformità avrebbe continuato a esser possibile, infatti, anche oltre il 30 novembre 1985 (termine legale per la presentazione delle domande di condono) e fino all'entrata in vigore della citata l.r. n. 15 del 1991: che, ponendo per la prima volta il vincolo anche per i privati, ha fatto venir meno il requisito della doppia conformità;

f3) la discrasia sopraindicata renderebbe il sistema irrazionale come evidenziato dall'unica decisione resa dal C.g.a. in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991 (30 aprile 1991) nella parte in cui afferma che per la non sanabilità di edifici abusivi realizzati in violazione del già citato art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976 *«non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati, e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie fino*

*a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dallo art. 15» (C.g.a., sez. giur., 16 marzo 1991, n. 99);*  
f4) in conclusione, il fatto stesso che risulti possibile ottenere una concessione in sanatoria, ma non un condono, rende *ex se* irragionevole l'esclusione di quest'ultimo nei casi di costruzione nei 150 metri dalla battigia e ciò alla luce della *ratio* del condono volto a rendere sanabili – prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (Corte cost., 4 aprile 2018, n. 68) – manufatti abusivi attività edilizie che non possano ottenere, *ex post*, il fisiologico l'accertamento di conformità;

f5) potrebbe ravvisarsi l'illogica conseguenza che un fabbricato realizzato nella fascia dei 150 metri della battigia, fino al 30 aprile 1991, avrebbe potuto ottenere il titolo edilizio postumo per violazioni meramente formali ex art. 13 della l. n. 47 del 1985 e non già il titolo edilizio postumo per violazioni "sostanziali" previsto dal condono;

g) alla luce delle considerazioni fin qui esposte, reputa che, per evitare di giungere agli esiti irragionevoli sopraesposti, deve affermarsi che il legislatore regionale, nel recepire nel 1985 il condono nazionale, non abbia introdotto *ex nihilo* (e senza neanche dirlo espressamente) sulla fascia costiera un nuovo vincolo, assoluto e retroattivo, che non esisteva secondo la l. reg. n. 78 del 1976 (che, come si è già detto, aveva in realtà tutt'altre finalità; e che, comunque, certamente non lo introdusse in via diretta);

h) ricorda come:

h1) in base alla giurisprudenza costituzionale,

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

- perché si tratti di interpretazione autentica occorre che la norma interpretata: i) sia «*originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge*»; solo così «*la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva*»; ii) ancorché in mancanza di contrasti giurisprudenziali, costituisca «*la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario*» (Corte cost., 6 luglio 2020, n. 133, in *Foro it.*, 2021, I, 809; 20 luglio 2018, n. 167, in *Foro it.*, 2018, I, 2966; 30 gennaio 2018, n. 15; 22 novembre 2000, n. 525, in *Foro it.*, 2000, I, 3397, con nota di M. ANNECCHINO);

i) la qualificazione come norma d'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991, laddove prevede che «*Le disposizioni di cui*

*all'articolo 15, primo comma, lett. a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi"*

i1) è stata espressamente sancita dal legislatore al fine rimediare, *ex post*, alla riscontrata inerzia diffusa tra i comuni isolani nel recepimento del precetto, solo ad essi rivolto, del 1976 con riflessi anche per le costruzioni già esistenti;

i2) è stata confermata dalla giurisprudenza che ne ha postulato la natura interpretativa della precedente legge regionale del 1985 o semplicemente affermando che dal combinato disposto delle tre disposizioni di cui si sta trattando (quelle del 1976, del 1985 e del 1991) risultasse un precetto che non avesse mai consentito a chiunque, sin dal 1976, né di costruire in tale fascia costiera (senza ulteriori condizioni), né di condonare o regolarizzare in qualsiasi modo;

i3) contrasta, però, con il tenore letterale, con la *ratio* e con il quadro sistematico fin qui delineato poiché la norma ricavata dalla "disposizione interpretata" non era annoverabile – ante 1991 – tra le possibili alternative ermeneutiche compatibili con l'art. 23 della l.reg. n. 37 del 1985;

i4) è apoditticamente affermata dalla giurisprudenza amministrativa che si limita a prendere atto della scelta legislativa del 1991 affermando come sia ormai consolidato, l'orientamento secondo cui "*Il divieto di edificazione nella fascia di rispetto di 150 metri dalla battigia sancito dall'art. 15 L.R. 12 giugno 1976, n. 78, ha come destinatari, in base alle successive L.R. 30 aprile 1991, n. 15 (art. 2) e 31 maggio 1994, n. 17 (art. 6), non soltanto le amministrazioni comunali in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ma anche i privati che intendano procedere a lavori di costruzione entro tale fascia*") così, per tutti, C.g.a., sez. giur., 23 luglio 2018, n. 436 e 9 ottobre 2018, n. 554 e la giurisprudenza ivi citata);

i5) si scontra con la selettività dell'intervento interpretativo portato dall'art. 2, comma 3, della l.r. n. 15 del 1991 che si limita ad incidere solo sulle limitazioni afferenti agli obblighi di arretramento (art. 15, lett. a) d) e) della l. reg. n. 78 del 1976) e non già sulle prescrizioni concernenti i limiti alla densità territoriale (cfr. art. 15, lett. b) e c) della l. reg. n. 78 del 1976), potendo ciò significare che le ultime due disposizioni: *i)* fossero già originariamente rivolte ai privati; *ii)* fossero efficaci solo per i comuni e che l'intervento, prospettato come interpretativo, del legislatore del 1991 abbia voluto mantenere tale (più limitata) efficacia soggettiva, sennonché la prima di tali interpretazioni (ossia l'efficacia diretta e immediata verso i privati) deve certamente escludersi in ragione del fatto che nelle aree non regolate dagli strumenti urbanistici e al di fuori dei centri abitati, l'indice di cubatura ammessa è di 0.03 mc./mq. (ai sensi dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977), sicché solo la seconda di tale interpretazioni, ossia

l'efficacia solo per i comuni e non per i privati), può ritenersi coerente con il testo normativo;

i6) non tiene conto, pertanto, che l'unitaria formulazione dell'art. 15 della l.reg. n. 78 del 1976 non consente di ritenere che alcuni dei divieti stabiliti dall'art. 15 l.reg. n. 78 del 1976 fossero (in origine) rivolti ai Comuni, e altri (lettere a, d, e) potessero esserlo anche ai privati, ritenendosi così assurdo che alla stregua del testo originario della l.reg. n. 78 del 1976 (ossia quello anteriore alla c.d. interpretazione autentica forzosamente operata dalla l.reg. n. 15 del 1991) solo per la relativa lettera a) si potesse giungere a conclusione opposta, in punto di soggetti destinatari del precetto, rispetto alle altre lettere contenute nello stesso comma (tutte, lo si ripete, soggette al medesimo *incipit*);  
- è esclusa dall'assenza di polisemia della disposizione interpretata la cui attitudine normogena non può estendersi fino a ricomprendere tra i destinatari degli obblighi di arretramento ai privati, individuati come soggetti "direttamente e immediatamente" incisi solo dall'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991 che, sul punto, assume sostanzialmente valenza innovativa;

j) alla luce del diritto vivente e del tenore letterale dell'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991:

j1) non è possibile fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata;

j2) né tantomeno è possibile predicare un legittimo effetto retroattivo della norma – esulante la funzione d'interpretazione autentica – tenuto conto come l'ordinamento costituzionale, seppure in astratto non lo precluda in modo assoluto (se non che nella materia penale: e, anche lì, essenzialmente solo in *malam partem*), lo assoggetta al c.d. "scrutinio stretto" della loro compatibilità costituzionale, il quale non è limitato cioè alla verifica della «*mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma [postula] ... l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo*» retroattivo (così Corte cost. 13 giugno 2022, n. 145, 9 maggio 2019, n. 108, e 13 luglio 2017, n. 173, in *Foro it.*, 2018, I, 3363);

j3) nel 1991, in Sicilia, è stato introdotto un nuovo precetto – "mascherato" da interpretazione autentica di una precedente disposizione – che in sostanza ha istituito retroattivamente un vincolo assoluto sulle zone costiere e, ciò in violazione dell'art. 3 Cost. nella parte in cui tutela il legittimo affidamento dei consociati alla certezza del diritto e dei rapporti preteriti (Corte cost. 23 dicembre 1997, n. 432) – nel caso di specie da rivenirsi non già nell'aspettativa che può vantare colui che realizzi un'opera *sine titulo*, ma nel soggetto che si ritiene ragionevolmente destinatario di una disciplina condonistica – la cui incisione è possibile solo a fronte di un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (Corte cost. 10 giugno 2016, n. 13, in *Foro it.*, 2016, I, 739, e 2 aprile 2014, n. 69, in *Foro it.*, 2014, I, 1352) che nel caso di specie, non si rinviene, anche tenendo conto: i) del tempo

trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89, in *Foro it.*, 2018, I, 2302, 1 dicembre 2017, n. 250, 5 novembre 2015, n. 216, in *Foro it.*, 2015, I, 3769; e 31 marzo 2015, n. 56, in *Foro it.*, 2015, I, 1903); ii) del grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; iii) della prevedibilità della modifica retroattiva stessa (Corte cost. 24 gennaio 2017, n. 16); iv) della proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, Corte cost. 20 maggio 2016, n. 108);

k) in sintesi, sotto il profilo della non manifesta infondatezza, ha così sintetizzato la q.l.c. dell'art. 2, comma 3, della l. reg. n. 15 del 1991 nella parte in cui ha introdotto un vincolo:

k1) retroattivamente con effetto dal 1976 (art. 3 Cost.);

k2) in modo incompatibile con la legislazione previgente: della quale, soprattutto con riferimento alla l.r. n. 78 del 1976, oggettivamente non poteva costituire uno dei significati compatibili con il tenore delle parole utilizzate dal legislatore regionale del 1976, né con l'intenzione di quel legislatore (art. 3 Cost.);

k3) non potendosi opinare – come in una certa fase storica, poi peraltro superata, fu ipotizzato dalla giurisprudenza di questo Consiglio – che si sia trattato di un'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10 (ora 11), della l.reg n. 37 del 1985: i) sia perché l'art. 2, comma 3, della l.reg. n. 15 del 1991 è preclaro nel riferirsi alle “*disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78*”; ii) sia, in via dirimente, perché tale (peraltro ovvio) oggetto dell'interpretazione autentica ha successivamente trovato ulteriore conferma normativa (una sorta di interpretazione autentica dell'interpretazione autentica) nell'art. 6, comma 1, della l.reg 31 maggio 1994, n. 17, che, nel novellare l'art. 22 della l.reg. 27 dicembre 1978, n. 71, al relativo comma 2, lett. e), ha ribadito che l'oggetto dell'interpretazione (autentica) di cui all'art. 2 della l.r. 30 aprile 1991, n. 15, è stato, appunto, proprio l'art. 15 della l.reg. n. 78 del 1976 (e non, dunque, l'art. 23, comma 9, della l.r. n. 37 del 1985);

k4) perché l'introduzione retroattiva di un vincolo (peraltro assoluto: e diversamente da quello, relativo, già previsto nel resto d'Italia dalla legge, c.d. Galasso, 8 agosto 1985, n. 431) di inedificabilità appare lesiva del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 42 Cost.;

k5) perché l'introduzione retroattiva di una causa ostativa al rilascio del condono edilizio, escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi, da un lato ri-estende la punibilità a fatti già esclusi da essa dalla legge statale (violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale) e dall'altro ri-espande la sussistenza di un reato estinto mercé un

intervento normativo successivo alla commissione del fatto (in violazione dell'art. 25, comma 2, Cost.): profili, questi, che sussisterebbero anche nel caso, che pur va escluso per le ragioni già esposte, che l'interpretazione autentica recata dalla l. reg. n. 15 del 1991 avesse riguardato (non già l'art. 15 della l. reg. n. 78 del 1976, bensì) l'art. 23, comma 11, della l. reg. n. 37 del 1985 (e quand'anche la si ritenesse, diversamente da questo collegio, aver imposto uno dei possibili significati letterali di quest'ultima norma);

k6) perché i principi di civiltà giuridica che permeano, anche a livello di vincoli costituzionali, il nostro ordinamento – non foss'altro che per la sua adesione alla CEDU (art. 117, comma 1, Cost., con particolare riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 C.E.D.U., "Protezione della proprietà", per cui "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni"), oltre che per il vincolo di conformazione, ex art. 10 Cost., ai principi fondamentali comuni alle nazioni civili – non sembrano poter consentire al legislatore, e nell'ordinamento italiano men che mai a quello regionale, di escludere dalla condonabilità eccezionale *ex lege* n. 47 del 1985 beni che vi erano stati fatti inizialmente rientrare, e ciò vieppiù dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (oltre 5 anni dal 1985 al 1991, ossia ben più del termine per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, comma 19, della legge n. 47 del 1985; nonché a quasi quindici anni dal 1976 al 1991); né di escludere dalla condonabilità eccezionale di beni passibili di sanatoria ordinaria (ex artt. 13 e 36 cit.);

k7) perché l'introduzione postuma di un vincolo di inedificabilità assoluta, nonché la connessa esclusione, solo in Sicilia, dalla condonabilità eccezionale di cui alla legge n. 47 del 1985 per le opere eseguite in violazione di detto vincolo, ma prima che esso fosse stato effettivamente imposto, parrebbero contrastare – per compressione irragionevolmente differenziata (art. 3 Cost.) del diritto di proprietà privata (art. 42 Cost.) – con il principio generale dell'ordinamento nazionale (e di cui alla legge di grande riforma economica e sociale della l. n. 47 del 1985) che non considera preclusivi di detta condonabilità eccezionale i vincoli apposti in una data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva (nonché, a fortiori, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di condono edilizio);

k8) perché la violazione, da parte della legislazione regionale in esame, del principio generale dell'ordinamento statale del rilievo, ai fini della preclusione del condono, esclusivamente dei vincoli effettivamente posti (e conseguentemente resi conoscibili ai privati) anteriormente alla realizzazione della costruzione da condonare (nonché, altresì, alla presentazione della domanda di condono) sembra aver travalicato i limiti di un ragionevole affidamento dei consociati sulla razionalità e proporzionalità della legislazione (nella specie: regionale), ex art. 3

Cost., anche in punto di legittimo affidamento al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa (ex artt. 42, 44 e 47 Cost.);

k9) perché, nella specie, potrebbero risultare violati i principi generali (di cui alle stesse norme costituzionali testé citate) di certezza dei rapporti giuridici, di ragionevolezza, di uguaglianza e di affidamento nella certezza e stabilità per il passato della legge (sub specie di non retroattività irragionevole della legislazione: art. 3 Cost.): in ordine a tali limiti, cfr. quelli indicati da Corte cost. 22 novembre 2000, n. 525, cit., e 4 aprile 1990, n. 155 (in *Foro it.*, 1990, I, 3072, con nota di TARCHI).

IV. – Per completezza, si segnala:

l) con riferimento alla disciplina siciliana sui “condoni edilizi” si evidenzia come – già prima dell’introduzione in ambito nazionale della prima legge su tale tematica – il legislatore regionale fosse più volte intervenuto per consentire una forma generalizzata di sanatoria condizionata: i) alla ricognizione delle preesistenze edilizie irregolari ad una determinata data; ii) alla predisposizione di strumenti di pianificazione urbanistica volti al recupero delle aree irregolarmente urbanizzate ed edificate prescrivendosi il rispetto ai alcuni parametri e *standard* urbanistici; iii) alla “cristallizzazione” di tali ambiti con la sospensione di ogni attività edificatoria eccedente la manutenzione ordinaria e straordinaria, e, segnatamente

11) la l. reg. 29 febbraio 1980, n. 7 (abrogata dall’art. 39 della l.reg. 37 del 1985) – recante “*Norme sul riordino urbanistico edilizio*” (pubblicata in G.U.R.S. 1 marzo 1980, n. 9 e il cui disegno di legge, nel modello di controllo di legittimità costituzionale preventivo previsto *illo tempore* per la Regione siciliana, sul punto, è stato considerato non in contrasto con i principi fondamentali da Corte cost., 15 febbraio 1980, n. 12) stabiliva:

- la 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 ovvero in base a semplici frazionamenti, o comunque senza licenza o concessione o in difformità della stessa, anche se nei predetti agglomerati risultino incluse costruzioni regolarmente autorizzate*” imponendo ai comuni, entro tre mesi dall’entrata in vigore della legge, di procedere, in tal senso e sulla base di una rilevazione aggiornata, con apposita delibera consiliare, (all’art. 1, comma 1, della l.reg. n. 7 del 1980, rubricato “*Riordino urbanistico edilizio*”);

- che tale perimetrazione: i) fosse da riferirsi “*esclusivamente agli agglomerati costituiti da almeno 50 edifici distanti l’uno dall’altro non più di 10 metri, o da un numero minore di edifici, sempre distanti l’uno dall’altro non più di 10 metri, purché la cubatura realizzata non sia inferiore a 15 mila*”

*metri cubi per ettaro*" (comma 2); ii) da effettuarsi sulla *"base della volumetria esistente e delle corrispondenti aree necessarie per i servizi, assegnando per ogni 100 metri cubi di costruzione 9 metri quadrati di spazio da destinare agli usi previsti dall' art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, corredata dalle planimetrie relative alle soluzioni adottate e da una relazione illustrativa"* (comma 3); iii);

- che nell'ambito di tale perimetrazione potessero essere realizzate *"opere di urbanizzazione primaria nonché modeste rettifiche relative all'assetto viario o interventi necessari per la tutela dell'igiene e incolumità pubbliche, mentre è vietata ogni attività edilizia che non sia diretta alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili esistenti"* (comma 7);

- la *"regolarizzazione"* delle preesistenze abusive, prevedendo che *"I proprietari delle costruzioni ricadenti all' interno della perimetrazione prevista dal primo comma del precedente articolo, presentano al comune, entro novanta giorni dalla delibera di delimitazione, domanda per il rilascio della concessione in sanatoria"* (art. 2, comma 1, della l.reg. n. 7 del 1980, rubricato *"Regolarizzazione delle costruzioni nei perimetri di riordino urbanistico-edilizio"*);

- l'assoluta inammissibilità della predetta *"regolarizzazione"* per le costruzioni: i) ricadenti in aree demaniali, comprese quelle marittime; ii) realizzate su aree destinate dagli strumenti urbanistici vigenti a viabilità; iii) su aree destinate dagli strumenti urbanistici vigenti a pubbliche finalità, ove non sia possibile provvedere diversamente anche a mezzo di varianti; iv) *"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"*; v) *"le costruzioni sorte in contrasto con i vincoli previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, o posti in essere da strumenti urbanistici sulle aree o edifici interessati, ove le autorità che hanno posto i vincoli ritengano che sussista lesione degli interessi pubblici tutelati dai vincoli stessi di carattere paesaggistico, archeologico, storico-artistico"*; (art. 3 della l.reg. n. 7 del 1980, rubricato *"Inammissibilità della sanatoria"*);

- la possibilità per i comuni di estendere per motivi di rilevanza sociale ed economica – entro sei mesi dall' entrata in vigore della legge – la regolarizzazione di cui al citato art. 2 della l. reg. 7 del 1980 con le medesime modalità e condizioni, fatte salvi i limiti temporali previsti dalla legge e le ipotesi di insanabilità previste dall'art. 3 della l. reg. 7 del 1980 (art. 5 della l.reg. 7 del 1980);

12) la l.reg. 18 aprile 1981, n. 70 (per gli articoli in esame abrogata dall'art. 39 della l.reg. 37 del 1985), recante *"Integrazioni e modifiche alla legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, recante norme sul riordino urbanistico edilizio"* (pubblicata in G.U.R.S. 24 aprile 1981, n. 20) che, intervenendo sulla predetta l.reg. n. 7 del 1980, per quanto rilevante per la presente trattazione:

- differiva il termine di accertamento delle preesistenze rilevante ai fini della regolarizzazione al 22 ottobre 1980 (art. 1) e per la presentazione delle istanze (art. 5);

- escludeva l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della l.r. n. 7 del 1980 (ossa la necessaria predisposizioni della perimetrazione di recupero) qualora i comuni, alla data di entrata in vigore della legge in esame, avessero proceduto all'adozione del piano regolatore generale o alla revisione dello stesso, nel caso in cui siano state disciplinate compiutamente con piani attuativi tutte le eventuali situazioni irregolari (art. 2);

- specificava che l'inciso *"le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15"* contenuto all'art. 3 della l. reg. n. 7 del 1980 dovesse intendersi: *"le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a"*;

14) la l. reg. 21 agosto 1984, n. 65, (abrogata dall'art. 39 della l.reg. 37 del 1985) – recante *"Interpretazione autentica degli articoli 2 e 5 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7 e successive modifiche, concernente il riordino urbanistico-edilizio."* (pubblicata in G.U.R.S. 22 agosto 1984, n. 36) che risolveva il dubbio interpretativo medio tempore sorto statuendo che: *"Il beneficio della regolarizzazione di cui agli articoli 2 e 5 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, prorogato dall' art. 1 della legge regionale 18 aprile 1981, n. 70, comprende anche le costruzioni destinate ad uso residenziale, produttivo o di servizio acquisite al patrimonio indisponibile del comune a condizione che le strutture essenziali siano state realizzate entro il 22 ottobre 1980, non sussista alcuna delle cause di inammissibilità di cui all' art. 3 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7 e gli interessati abbiano presentato domanda di rilascio della concessione in sanatoria nei termini previsti dalle leggi sopra richiamate. I procedimenti amministrativi di immissione in possesso degli immobili già acquisiti al patrimonio indisponibile del comune ed in relazione ai quali ultimi siano state presentate domande di concessione in sanatoria entro i termini di legge sono sospesi sino a quando il sindaco non si sarà pronunciato ai sensi dell'art. 2, quarto comma, della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7"*

15) la l.reg. 15 maggio 1986, n. 26, recante *"Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relativa a "Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive"* si è previsto che *"Le concessioni o autorizzazioni in sanatoria rilasciate prima della entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, in esecuzione delle leggi regionali 29 febbraio 1980, n. 7, 18 aprile 1981, n. 70 e 21 agosto 1984, n. 65, restano valide e sono equiparate a tutti gli effetti alle concessioni edilizie rilasciate a norma dell'art. 36 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71"*, prevedendo così, inoltre, nel territorio siciliano la totale equiparazione – ad ogni effetto – della concessione edilizie in sanatoria con quelle rilasciate in modo fisiologico ai sensi dell'art. 36 della l.reg. n. 71 del 1978;

m) sull'originario scopo delle disposizioni di legge in esame avendo riguardo ai lavori preparatori dell'Assemblea regionale siciliana (ARS):

m1) con riferimento all'art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976: v. il resoconto stenografico ARS – VII legislatura – 466 seduta – 15 aprile 1976, ove emerge *i*) la finalità di tutela e sviluppo del turismo di tale norma (pag. 1900, 1903); *ii*) la portata generale del vincolo: v. intervento deputato Ventimiglia, Presidente della Commissione e relatore (pag. 1902);

m2) con riferimento all'art. 23 della l.reg. n. 37 del 1985 e sulla natura generalizzata dal vincolo e sull'incondonabilità di qualsiasi manufatto realizzato illegittimamente nel vincolo nella fascia dei 150 metri ex art. 15, lett. a) della l. reg. 78 del 1976: v. *i*) il resoconto stenografico ARS, IX legislatura, 314<sup>a</sup> seduta del 31 luglio 1985, 11398-11339; *ii*) il resoconto stenografico ARS, IX legislatura, 315<sup>a</sup> seduta – 1 agosto 1985 – 11462; *iii*) il resoconto stenografico ARS, IX legislatura, 316<sup>a</sup> seduta del 2 agosto 1985, 11509-11510; *iv*) il resoconto stenografico ARS, IX legislatura, 317<sup>a</sup> seduta del 3 agosto 1985, 11532;

n) sulle leggi d'interpretazione autentica:

n1) in giurisprudenza: *i*) Corte cost., 11 gennaio 2024, n. 4 (oggetto della News UM n. 13 del 31 gennaio 2024); *ii*) Corte cost., 10 febbraio 2023, n. 18 (in *Giur. costit.*, 2023, con nota di PIVA, *Il sindacato di ragionevolezza ab intrinseco e ab estrinseco delle leggi di interpretazione autentica. The review of reasonableness ab intrinseco and ab estrinseco of the law of authentic interpretation*) ove si evidenzia come, a prescindere dalla qualificazione dettata dal legislatore, una norma avente chiaro contenuto innovativo, non può qualificarsi d'interpretazione autentica e, pertanto, priva di efficacia retroattiva; *iii*) Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (in *Foro it.*, 2022, I, 1508, con nota di ROMBOLI, nonché oggetto della News UM n. 28 del 29 aprile 2022); *iii*) Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 33 (in *Foro it.*, 2020, I, 1097), che con riferimento agli effetti dell'abrogazione di una norma di interpretazione autentica sottolinea come «*In difetto di un'espressa disposizione del legislatore, infatti, la circostanza che oggetto dell'abrogazione sia una disposizione di interpretazione autentica non costituisce ragione per derogare al principio generale posto dall'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile («La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo»)* e, specificamente in materia tributaria, dall'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*» («[...] le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo»); *iv*) Corte cost., 11 giugno 2010, n. 209 (in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 213, con nota di M. GIGANTE, *Legge di interpretazione autentica, principio di intangibilità del giudicato e tutela del legittimo affidamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 209 del 2010*) in cui con specifico riferimento ad una norma d'interpretazione autentica adottate dal legislatore provinciale a statuto speciale (Provincia autonoma di Bolzano) con riferimento ai presupposti della “fiscalizzazione dell'abuso” ha evidenziato come:

- tra i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, devono annoverarsi «*il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario*»;
  - non possano qualificarsi come norme d'interpretazione autentica quelle che ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, comma 1, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.);
- o) sulle limitazioni regionali maggiormente restrittive alla disciplina condonistica statale: per l'ammissibilità v. i) Corte cost., 30 luglio 2021, n. 181 (oggetto della News US n. 88 del 16 agosto 2022), resa su q.l.c. posta da T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, ordinanza 20 dicembre 2019, n. 14632 (oggetto della News US n. 10 del 22 gennaio 2020); ii) Corte cost., 26 luglio 2019, n. 208 (in *Foro it.*, 2019, I, 2973, nonché oggetto della News UM 94/2019) resa su q.l.c. posta da Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2018, n. 4718 (oggetto della News UM n. 47/2018);
- p) con riferimento alla rilevanza della q.l.c.: Corte cost. 20 luglio 2023, n. 156 (in *Foro it.*, 2023, I, 2976 nonché oggetto della News UM n. 106 del 7 settembre 2023), 4 maggio 2023, n. 85 (oggetto della News UM n. 86 del 3 luglio 2023), 16 marzo 2023, n. 42 (oggetto della News UM n. 50 del 7 aprile 2023), 13 dicembre 2022, n. 249 (oggetto della News UM n. 4 del 18 gennaio 2023);
- q) con riferimento al vincolo sopravvenuto:
- q1) in giurisprudenza: i) Cons. Stato, sez. II, 24 dicembre 2020, n. 8333, sez. VI, 12 novembre 2018, n. 6615 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 422), sez. IV, 20 marzo 2017, n. 1225; ii) Cons. Stato, Ad. plen., 19 gennaio 1999, n. 20 (in *Urbanistica e appalti*, 1999, 966, con nota di CAMPANARO,) che ha sottolineato:
- la specialità della normativa sul condono edilizio, attesa la sua natura derogatoria ed eccezionale, che ne impone una lettura di stretta interpretazione;
  - come la P.A., sulla quale a norma dell'art. 97 Cost. incombe più pressante 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;
  - come l'art. 32, comma 1, della l. n. 47 del 1985 relativo ai vincoli debba interpretarsi nel senso 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;

- come rafforzino questa conclusione ragioni di ordine sistematico desumibili sia dall'art. 32, comma 4, della l. n. 47 del 1985 – laddove emerge come il legislatore abbia inteso considerare anche il vincolo sopravvenuto al compimento dell'opera, lo ha fatto esplicitamente – sia dall'art. 33, comma 1, della l. 47 del 1985 – (disposizioni sostanzialmente acquisite anche dall'art. 23 della l.reg. n. 37 del 1985) che, ammettendo per implicito la sanabilità delle opere in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta sopravvenuti, evidenzerebbe l'incongruità di una disciplina meno favorevole per l'ipotesi, meno grave, di opera su area successivamente colpita da vincolo che comporti soltanto un'edificabilità limitata

- non rileva, inoltre, la circostanza che per alcuni dei manufatti in questione non fosse neppure richiesta la licenza edilizia all'epoca della loro costruzione, cosicché per essi non sussisteva l'obbligo della domanda di condono, giacché la presentazione dell'istanza il ricorrente implica l'evidente scelta del privato di volere acquisire il titolo domandato e, attraverso questo, il beneficio della certezza giuridica nei rapporti relativi al manufatto;

q2) in dottrina: G. MARI, *Rilevanza del vincolo sopravvenuto nelle procedure di condono edilizio, con particolare riferimento al vincolo da parco.*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 528 ove si evidenzia come:

- la questione della rilevanza dei vincoli sopravvenuti nei procedimenti di sanatoria edilizia è stata oggetto di ampio ed articolato dibattito giurisprudenziale, i cui esiti sono collegati alla distinzione tra vincoli relativi e vincoli di inedificabilità assoluta, essendo le due tipologie di vincolo, come anticipato, trattate distintamente agli articoli, rispettivamente, 32 e 33 della l. n. 47 del 1985;

- la consolidata giurisprudenza afferma che l'obbligo procedimentale di acquisire il necessario parere sussiste anche per le opere eseguite prima che il vincolo venisse apposto, stante la natura permanente dell'illecito edilizio;

- se il vincolo sopravvenuto di inedificabilità assoluta non può considerarsi sic et simpliciter inesistente (giusta la rilevanza dei valori tutelati), ne discende che ad esso va applicato lo stesso regime della previsione generale dell'art. 32, comma 1, l. n. 47 del 1985, il quale subordina il rilascio della sanatoria per opere su aree sottoposte a vincolo al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo medesimo;

r) sui limiti accertamento conformità e differenze con il condono, nonché tutela affidamento in ambito edilizio: v. Rassegna monotematica di giurisprudenza "abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi" del 10 maggio 2024, a cura di L. MARZANO, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

- s) sulla tutela dell'affidamento con riferimento alle costruzioni realizzate nella fascia di cui all'art. 15, lett. a) della l.reg. n. 78 del 1976 e sull'impossibilità di condonarle ove le strutture essenziali non siano state completata entro il 31 dicembre 1976: v. *i) C.g.a., sez. giur., 11 aprile 2020, n. 280* secondo cui la violazione del vincolo da parte di un privato, che ha comunque costruito in assenza di titolo edilizio, non può in ogni caso radicare alcun legittimo affidamento, anche nell'estremo caso, diverso a quello in questione, in cui sia intervenuto un illegittimo permesso in sanatoria, rilasciato a fronte di un immobile insanabile *ex lege*; *ii) con riferimento ai profili di lesione dell'affidamento come declinato in ambito CEDU: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 6 febbraio 2023, n. 358* secondo cui le sentenze Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, 21 aprile 2016, ric. n. 46577/15, *Ivanova (in Urbanistica e appalti, 2016, 12, 1317 nota di SCARCELLA, Compatibile con la C.E.D.U. l'ordine di demolizione?)*, sez. II, 27 febbraio 2008, ric. n. 21861/03, *Hamer* presuppongono, in ogni caso, l'esistenza di una buona fede soggettiva del privato e di circostanze fondanti un'apparenza di legittimità della costruzione abusiva che non può predicarsi laddove lo stesso sia, fin dal momento della sua realizzazione, manifestamente abusiva, così da formare oggetto di specifica richiesta di condono, giacché a fronte dell'incontestata abusività del fabbricato realizzato, l'affidamento non si ha ad oggetto la legittimità dell'immobile, ma nella speranza di applicazione di misure di *favor* per condonarlo, con ciò esulando dall'ambito di protezione – anche il più avanzato – garantito dalla giurisprudenza CEDU;
- t) sulla incostituzionalità di norme regionali che dilatano gli spazi del condono straordinario ma anche dell'accertamento di conformità (come proposto in tesi dalla decisione in commento) v. *Corte cost. 12 maggio 2023, n. 93* (oggetto della *News UM n. 82 del 15 giugno 2023*), *16 marzo 2023, n. 42* (oggetto della *News UM del 7 aprile 2023*), *1 luglio 2022, n. 165* (in *Foro it.*, 2023, I, 74, nonché oggetto della *News UM n. 95 del 13 settembre 2022*); *9 gennaio 2019, n. 2* (in *Foro it.*, 2019, I 755 nonché oggetto della *News UM n. 13/2019*);
- u) sulla tutela del paesaggio in Sicilia anche in relazione a vincoli sopravvenuti: v. *Corte cost. 7 febbraio 2023, n. 13* (oggetto della *News UM n. 43 del 24 marzo 2023*), *24 marzo 2022, n. 75*.