



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana

ADUNANZA DEL 31 gennaio 2012

SEZIONI RIUNITE

Parere N. 291/10

II Consiglio

OGGETTO:

Ricorso straordinario del Sig. Alberto Caglio per l'annullamento dell'ordinanza dirigenziale 29.4.2008 n. 46 del Comune di Milazzo, con cui è stata respinta l'istanza di condono e ordinata la demolizione delle opere di copertura del terrazzo sovrastante l'abitazione di proprietà del ricorrente sita in Via Erta San Domenico n. 27, nello stesso Comune.

Vista la relazione n. 7028/794.08.8 del 10 marzo 2010, con cui la Presidenza della Regione siciliana – Ufficio legislativo e legale – ha richiesto il parere di questo Consiglio sul ricorso straordinario indicato in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Ermanno de Francisco.

FATTO

Il ricorrente di cui in epigrafe ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana chiedendo l'annullamento dell'ordinanza dirigenziale Comune di Milazzo 29 aprile 2008, n. 46, di reiezione dell'istanza di condono da lui presentata e ordinante la demolizione delle opere realizzate a copertura del terrazzo sovrastante la sua abitazione sita in Via Erta San Domenico, n. 27, nello stesso Comune.

Ha proposto i seguenti motivi di ricorso:

- 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 11, L.R. 10 agosto 1985, n. 37; violazione e falsa applicazione dell'art. 32, comma 27, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, conv. in legge 24 novembre 2003, n. 326; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per travisamento dei fatti;
- 2) violazione e falsa applicazione sotto altro profilo dell'art. 32, comma 27, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, conv. in legge 24 novembre 2003, n. 326; eccesso di potere per violazione di circolare;
- 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della legge n. 127 del 1997;
- 4) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990;
- 5) violazione e falsa applicazione dell'art. 35 della legge n. 47 del 1985, così come richiamato dalla L.R. n. 37 del 1985.

L'Ufficio referente ha concluso per la reiezione del gravame.

DIRITTO

1. – Il primo motivo di ricorso deduce che il provvedimento di diniego della sanatoria, basandosi sul vincolo paesaggistico che affetta l'area ove è sito il fabbricato di cui è stato coperto il terrazzo, avrebbe falsamente applicato le norme ivi calendate.

Se rettamente applicato, viceversa, l'art. 32, XI comma, della L. n. 47/1985, per quale recepito in Sicilia dalla L.R. n. 37/1985, avrebbe implicato la perdurante possibilità – anche ai sensi dell'art. 32, commi 25 e 27, del D.L. n. 269/2003, e s.m.i. – di sanare l'abuso realizzato, sia pure condizionatamente all'ottenimento del nulla osta dell'autorità preposta al vincolo.

Sicché il Comune non avrebbe potuto pronunciare il diniego qui impugnato, senza aver prima richiesto alla competente amministrazione regionale detto nulla osta di sua competenza, né comunque fuori dal caso di definitivo diniego di tale nulla osta.

2. – Lo scrutinio del presente motivo di ricorso impone di risolvere la questione – avente valore di massima, in quanto riferibile a una larga serie di controversie, pendenti sia in questa sede sia in sede giurisdizionale, nonché verosimilmente anche davanti al

giudice di primo grado – se (anche) in Sicilia il c.d. terzo condono edilizio, ossia quello *ex art. 32 D.L. 30 settembre 2003, n. 269*, escluda in radice la sanabilità degli abusi edilizi realizzati in zone soggette a vincoli relativi di inedificabilità.

2.1. – Una prima tesi – cui mostra di aderire anche il parere reso, in senso reiettivo, dall’Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana, che riferisce su tutti i ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana – esclude in radice ogni possibilità di condono delle costruzioni abusive realizzate in zone affette da vincoli di inedificabilità, pur se relativi, conseguentemente negando che la sanatoria possa essere ottenuta anche nei casi in cui l’autorità preposta al vincolo rilasci il nulla osta di propria competenza, se pure in via postuma, all’opera realizzata; si tratta, in effetti, della stessa soluzione ermeneutica che si è affermata nel resto della Repubblica.

2.2. – Viceversa, una seconda tesi – che è quella sostenuta col motivo di ricorso qui in esame – sostiene che, in ragione delle peculiarità della normativa urbanistica vigente in Sicilia, almeno nel territorio della Regione siciliana anche il c.d. terzo condono, al pari peraltro di quelli precedenti (1985 e 1994), consenta di ottenere la sanatoria edilizia, ove sia rilasciato, sebbene in via postuma, il nulla osta dell’autorità preposta al vincolo (evidentemente di tipo relativo e non assoluto) all’opera realizzata.

2.3. – Queste Sezioni riunite devono dunque prender posizione su tale questione e svolgere pertanto una funzione tipicamente nomofilattica. La questione, peraltro, è di natura squisitamente “siciliana”, giacché si basa unicamente su peculiarità della legislazione regionale – che nella materia dell’urbanistica (e altresì in quella del paesaggio) è di tipo “esclusivo” – e perciò neppure può interferire con ogni altra, anche se per certi versi analoga, che si possa porre nel restante territorio dello Stato.

3. – Giova prendere le mosse dal rilievo che lo Statuto della Regione siciliana, all’art. 14, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della stessa Regione la materia “*urbanistica*” (lett. f); nonché altresì anche le ulteriori materie concernenti: “*tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche*” (lett. n).

In tali ambiti le leggi statali non si applicano in Sicilia, se non in quanto siano richiamate – ed eventualmente in tale sede anche modificate – da una legge regionale.

Orbene, la legge 28 febbraio 1985, n. 47, è stata recepita in Sicilia dalla L.R. 10 agosto 1985, n. 37, il cui art. 1, comma 1, testualmente recita: *“La legge 28 febbraio 1985, n. 47, ... e successive modifiche ed integrazioni, ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, si applica nella Regione siciliana con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni di cui alla presente legge”*.

Al contrario, le leggi statali in materia edilizia che non siano state richiamate da alcuna legge regionale semplicemente non trovano applicazione in Sicilia.

4. – Con riferimento, e nei limiti, del tema esaminato – applicabilità in Sicilia del c.d. terzo condono, e ambito oggettivo di tale applicabilità – la normativa statale di riferimento è costituita dal citato art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269.

4.1. – Non si può prescindere dal rilievo che tale legge non è stata oggetto di espresso recepimento a opera della legislazione regionale siciliana.

Per converso, nell’ambito della L.R. 5 novembre 2004, n. 15 – recante *“Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell’Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l’anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum”* – il relativo art. 24 (rubricato *“Condono edilizio. Oneri concessori”*) ha disposto, con il suo comma 1, che *“Dalla data di entrata in vigore della presente legge è consentita la presentazione dell’istanza per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria ai sensi dell’art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive modificazioni e integrazioni. Sono fatte salve le istanze di sanatoria già presentate e le anticipazioni versate ai sensi della predetta legge alle quali si applicano le disposizioni di cui al presente articolo”*.

Indubbiamente ciò ha consentito l’applicazione anche in Sicilia del c.d. terzo condono; ma va stabilito l’ambito oggettivo del suo recepimento in questa Regione.

Se, infatti, non si può dubitare che in assenza di una disposizione di tal genere il c.d. terzo condono non sarebbe stato applicabile nel territorio della Regione siciliana – e ciò non tanto perché il legislatore statale, al comma 4 di tale art. 32, abbia disposto che “*Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale*”, quanto piuttosto perché la normativa statale di rango primario non sarebbe stata in grado di incidere in una materia, ossia l’urbanistica, che la fonte costituzionale riserva alla Regione – neppure si potrebbe negare la potestà del legislatore regionale fornito di competenza primaria sulla materia urbanistica di ampliare o restringere le fattispecie in cui voglia rendere possibile il rilascio di un titolo edilizio in sanatoria.

4.2. – Quest’ultimo assunto viene talora confutato sulla scorta del rilievo che, siccome il condono edilizio implica (anche) effetti estintivi di alcune fattispecie penali volte a sanzionare l’abusivismo edilizio, sarebbe riservato al solo legislatore statale introdurre nuove cause estintive dei pertinenti reati.

Tale argomento, tuttavia, da un lato non rileva e dall’altro non convince.

Non rileva, perché in questa sede non viene in esame alcun profilo penalmente rilevante delle vicende edilizie, ciò essendo pacificamente riservato al giudice ordinario (e al suo vertice all’attività nomofilattica delle sezioni penali della Corte di Cassazione), bensì solo l’individuazione delle fattispecie in presenza delle quali sia possibile ottenere il rilascio di un titolo amministrativo edilizio in sanatoria: con il duplice corollario che, da un lato, non spetta a questa giurisdizione svolgere valutazioni sulle ricadute in ambito penalistico delle conclusioni cui si pervenga in punto di sanabilità, o meno, di determinate opere edilizie realizzate nel territorio della Regione siciliana secondo la relativa legislazione urbanistica esclusiva; nonché, d’altra parte, che certamente, e simmetricamente, la nomofilachia in materia di legislazione urbanistica della Regione siciliana spetta esclusivamente a questo Consiglio.

Né (ma, alla stregua di quanto sopra, ciò si rappresenta solo *ad abundantiam*) l’argomentazione cui si è accennato risulta convincente: invero, basti considerare che nella più parte delle fattispecie di illeciti edilizi la normativa urbanistica di ogni livello –

da quella statale o regionale di rango primario, passando per le prescrizioni contenute nei piani e regolamenti comunali, fino a quanto sia dettagliato nel singolo provvedimento concessorio rilasciato al contravventore: cfr. l'art. 44, comma 1, lett. a) e b), che punisce *“l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste ... dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire”*, nonché la *“esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso”* stesso – costituisce un c.d. elemento integrativo del precetto penale, ossia un dato sostanzialmente esterno al precetto sanzionatorio che quest'ultimo si limita a presupporre e presidiare *ab extra*: con il corollario che affermare l'incompetenza della legislazione regionale a regolare il rilascio del titolo edilizio, quand'anche in sanatoria, equivarrebbe sul piano logico a postulare che una volta verificatosi il reato, per esempio, di violazione dell'art. 650 c.p. per inottemperanza a un'ordinanza sindacale, al Sindaco sia precluso annullare, revocare ovvero modificare l'ordinanza stessa, per il timore di incidere in un ambito ormai di competenza della legge penale (fermo però restando, come si è già detto, che spetta comunque soltanto al giudice penale vagliare gli effetti che ogni sopravvenienza normativa o amministrativa dispieghi, o meno, sulla vicenda penale da lui esaminata).

4.3. – Peraltro, neppure sarebbe esatto l'assunto che il legislatore regionale non possa prevedere fattispecie di sanatoria delle difformità urbanistiche, perché altrimenti inciderebbe indirettamente sulle vicende della punibilità criminale che la Costituzione riserva (né, certamente, da ciò si potrebbe dissentire) alla legge statale. Se, infatti, è del tutto ovvio che l'estinzione del reato non riverbera alcun effetto automatico sulla legittimità urbanistica (a nessuno verrebbe mai in mente che l'estinzione del reato per morte del reo, per prescrizione o per ogni altra causa non interferente con la materia urbanistica comporti la sanatoria delle opere che siano state realizzate), non si vede perché mai la sanatoria urbanistica (il c.d. condono) dovrebbe invece necessariamente implicare l'estinzione del reato (con il corollario di restare preclusa al legislatore regionale, che pure abbia la competenza esclusiva nella materia dell'urbanistica).

È senz'altro configurabile, sia logicamente che sul piano della coerenza interna dell'ordinamento, l'esercizio di una competenza legislativa in ambito urbanistico (spettante alla Regione che ne abbia l'esclusiva; ovvero congiuntamente allo Stato e alle regioni che siano competenti in maniera concorrente) che disegni una fattispecie estintiva della difformità urbanistica (cioè la sanatoria delle opere abusive che abbiano determinate caratteristiche), del tutto a prescindere dall'illiceità penale (ipoteticamente perdurante) dell'attività edilizia svolta: nulla, infatti, impone, che al venir meno di una difformità (penale o urbanistica) debba necessariamente estinguersi anche l'altra (il reato, o l'abusività dell'opera). È da ritenere, al contrario, che l'estinzione congiunta di tali difformità si realizzi unicamente ove concorrano in tal senso norme di legge penale (necessariamente statali) e norme urbanistiche (secondo i casi, unicamente regionali, come per la Regione siciliana; ovvero, concorrentemente, statali e regionali).

4.4. – Il reato consiste nella realizzazione di un'opera urbanisticamente abusiva; sicché nulla impone al legislatore penale – né al suo interprete, che è soltanto il giudice penale – di ritenere che la sanatoria urbanistica debba necessariamente estinguerlo.

È vero, storicamente, che è sempre stato così; ma ciò non è un'esigenza logica.

Come l'estinzione del reato non incide sulla legittimità urbanistica dell'opera, nulla vieta che una sanatoria urbanistica possa non implicare l'estinzione del reato.

Né potrebbe affermarsi che sarebbe incoerente mantenere in essere opere la cui realizzazione è avvenuta in violazione della legge penale: se non altro, perché ciò è proprio quel che accade nei casi in cui l'Amministrazione, in luogo della demolizione, irroga la sanzione pecuniaria (di cui all'art. 34, comma 2, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) per opere che, comunque, sono state realizzate in violazione della legge penale; le quali, dunque, possono essere legittimamente mantenute in essere (pur se a caro prezzo) anche dopo la condanna penale di chi le abbia realizzate.

4.5. – Se, da un lato, non si vede come possa negarsi la competenza della legge penale a prevedere fattispecie estintive del reato edilizio – a condizione, però, che esse non incidano sul “governo del territorio”, nella misura in cui esso spetta alle regioni –

dall'altro neppure si comprende perché mai al legislatore regionale dovrebbe essere precluso di disciplinare la sanatoria urbanistica di opere abusive, alla stessa condizione (in termini di reciprocità) che tale sanatoria non riverberi effetti sulla punibilità penale.

In altri termini quel che si vuol dire, e che fermamente si opina, è che la totale separazione logico-concettuale della vicenda penale da quella amministrativa non può che implicare l'indifferenza dell'una per l'altra: con il corollario, dunque, che né l'una può essere invocata a preclusione di ogni intervento legislativo nell'ambito dell'altra; né che al legislatore regionale sia precluso di intervenire, nei limiti del proprio ambito di attribuzioni costituzionali, per effetto di ciò che abbia o non abbia fatto il legislatore statale, nell'ambito penalistico che gli è senza dubbio riservato.

4.6. – Sicché, in ultima analisi, le conclusioni – di segno opposto a quelle di cui *infra* – alle quali è pervenuta sul tema in esame la Cassazione penale (cfr. Cass. pen., Sez. III, 10.6.2011, n. 23429) non possono che essere riguardate, in questa sede, come una delle opinioni, pur autorevoli, che siano state in proposito espresse (ma col rilievo che la relativa motivazione, richiamando precedenti riferiti a regioni a statuto ordinario, potrebbe non aver tenuto in sufficiente considerazione la natura primaria della competenza regionale siciliana in materia urbanistica).

5. – Giova ora tornare al recepimento in Sicilia del cit. art. 32 D.L. n. 269/2003 (ci si atterrà, però, a un approccio esclusivamente “urbanistico” al tema trattato; giacché, come si è già esposto, non si ritiene condivisibile quello “penal-urbanistico”).

Orbene, ai sensi del cit. art. 24 L.R. n. 15/2004, “*Dalla data di entrata in vigore della presente legge è consentita la presentazione dell'istanza per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive modificazioni e integrazioni. Sono fatte salve le istanze di sanatoria già presentate e le anticipazioni versate ai sensi della predetta legge alle quali si applicano le disposizioni di cui al presente articolo*”.

Secondo una prima tesi, si tratterebbe – come si è già accennato in precedenza – di un recepimento integrale di tutto l'art. 32, ciò che occorre postulare per poterne ricavare che il condono è stato recepito in Sicilia negli stessi termini oggettivi in cui è stato strutturato dal legislatore nazionale.

Secondo un'altra tesi, invece, il recepimento ha avuto ad oggetto solo il condono edilizio – evidentemente comprensivo dei suoi limiti massimi di obiettiva estensione, essenzialmente posti dal comma 25 di detto art. 32 (condonabilità delle sole “*opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi*”) – ma non anche ogni altra disposizione che il legislatore statale ha inserito nello stesso art. 32 a modifica della propria, previgente, normativa urbanistica. Siffatto risultato, infatti, sarebbe potuto conseguire unicamente a una norma che avesse formalmente recepito, nella sua interezza, il ridetto art. 32, ma non a una disposizione che ha soltanto fissato il termine di presentazione delle domande di condono, affidando a una dichiarazione implicita e alla relativa ermeneusi l'effettivo oggetto e i limiti del recepimento.

6. – Così ricostruiti i termini essenziali della questione, queste Sezioni riunite ritengono che la più convincente esegesi – che va correttamente riferita più al cit. art. 24 L.R. n. 15/2004, che all'art. 32 del D.L. n. 269/2003 – porti a conclusioni sostanzialmente intermedie tra quelle delle due tesi sopra ricordate.

In senso più vicino alla seconda di dette due tesi sembra originariamente essersi orientato l'Assessorato regionale ai beni culturali e ambientali e pubblica istruzione della Regione siciliana, almeno stando alla nota 11 febbraio 2004, n. 556, di richiesta di parere su alcuni temi connessi (ma invero non identici) a quello qui trattato.

È invece più sfumata la posizione dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana nel parere n. 32/2005 (prot. 3743/32.11.05) reso in risposta alla nota succitata.

In tale dicotomia – tra: 1) rinvio integrale alla disciplina statale sul condono edilizio; ovvero 2) individuazione oggettiva e temporale degli illeciti sanabili, con conseguente perdurante applicabilità della normativa regionale di cui alla cit. L.R. n. 37/1985, in ordine alle modalità e condizioni per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria – non occorre in questa sede (in ragione dei limiti oggettivi della domanda proposta con il ricorso straordinario in esame) risolvere tutte le questioni che sono state trattate nei predetti atti dell'amministrazione regionale.

Ai nostri fini, piuttosto, è necessario e sufficiente stabilire quale sia il testo vigente, in Sicilia, degli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, a seguito del suo (imprescindibile) recepimento da parte della legislazione regionale siciliana: ciò infatti consente di risolvere, nell'uno o nell'altro senso, la questione sottoposta alla cognizione di questo Consiglio con il motivo di ricorso qui in esame.

Sul cit. art. 23 L.R. n. 37/1985 cfr. altresì, pur se in un ambito solo parzialmente correlato al tema trattato in questa sede, C.G.A. 18 novembre 2009, n. 1091.

7. – Si è già detto che, ai sensi dell'art. 1 della cit. L.R. n. 37/1985, *“La legge 28 febbraio 1985, n. 47, ... e successive modifiche ed integrazioni, ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, si applica nella Regione siciliana con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni di cui alla presente legge”*.

7.1. – In forza dell'art. 23 della stessa L.R. n. 37/1985 – sito nel relativo Capo IV *“Opere sanabili. Soggetti legittimati. Procedure relative”* – gli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sono stati sostituiti, limitatamente alla Regione siciliana, da un unico articolo, rubricato: *“32-33. Condizioni di applicabilità della sanatoria”*.

Viceversa, l'art. 32, comma 43, del D.L. n. 269/2003 ha sostituito, ma nella legislazione statale, l'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47; mentre è rimasto invece intonso il successivo art. 33 della stessa legge n. 47/1985.

Ciò premesso, è in primo luogo necessario verificare se, ed entro quali limiti, le modifiche recate dall'art. 32 del D.L. n. 269/2003 alla legislazione regionale – tale pacificamente considerandosi anche la legge n. 47/1985, per quale recepita modificativamente in Sicilia ad opera della L.R. n. 37/1985 – possano trovare proprio fondamento nella locuzione “*e successive modifiche ed integrazioni*”, contenuta nell'art. 1, comma 1, della L.R. n. 37/1985.

7.2. – Talvolta si può perfino ipotizzare che tali parole siano solo una formula di mero stile, spesso usata – e, forse, anche abusata, giacché in certi casi essa sembra pleonastica e non correlata a un'effettiva esigenza – dal legislatore regionale siciliano.

Altre volte, in relazione al contesto in cui dette parole si collocano, potrebbe essere più pertinente una loro esegesi volta a considerarle riferibili all'intenzione di recepire (unicamente) le modifiche e le integrazioni già apportate alla fonte statale richiamata, prima dell'entrata in vigore della legge regionale che opera il rinvio, ma non anche a quelle che dovessero sopravvenire successivamente a tale legge regionale.

È, nondimeno, assodato – e dovendosi perciò raccomandare al legislatore regionale di ponderare sempre al meglio l'opportunità (e l'effettiva rispondenza ai propri intenti) di inserire, o meno, la formula “*e successive modifiche ed integrazioni*” nel testo delle norme regionali con cui opera il rinvio alla legislazione statale – che la prevalente interpretazione ravvisa, nell'uso di detta formula, un indice della volontà legislativa di operare un rinvio “mobile” alla legge richiamata; ossia un rinvio che si estende, automaticamente, a tutte le modificazioni e integrazioni future della norma richiamata (anche a quelle sopravvenute dopo l'effettuazione del rinvio “dinamico”), onde consentire un continuo adeguamento all'evoluzione normativa attraverso una disciplina elastica e costantemente raccordata con il contesto giuridico di riferimento.

In tal senso si colloca la pronuncia 25 maggio 2009, n. 488, della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio: tale decisione (che, giova precisare, fu deliberata nella camera di consiglio del 9 gennaio 2009), sebbene in un ambito del tutto diverso da quello del presente affare e con riferimento al recepimento nella legislazione regionale

siciliana dell'istituto della c.d. "Vicedirigenza", ha ravvisato nell'art. 1, comma 2, della L.R. 15 maggio 2000, n. 10 – secondo cui *“Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni, sostituendo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri rispettivamente il Presidente della Regione e la Giunta regionale”* – la previsione di *“un rinvio dinamico e di chiusura al D.Lgs. n. 29/1993, con la conseguenza che ogni successiva modifica apportata a detta fonte legislativa trova immediata applicazione nel sistema normativo siciliano”*.

È tuttavia verosimile che, proprio in quel caso, non fosse stata esattamente quella l'intenzione storica del legislatore regionale; giacché questi è, in effetti, intervenuto (poco dopo la deliberazione di detta decisione giurisdizionale) con una norma di interpretazione autentica della stessa materia – si tratta dell'art. 8 della L.R. 4 marzo 2009, n. 15 – avente contenuti parzialmente difformi (per una più analitica ricostruzione, anche sotto il profilo temporale, della vicenda occorsa, si vedano i pareri di queste SS.RR. 28 aprile 2011, n. 50/2011, e 12 luglio 2011, n. 1029/2011).

7.3. – Alla formula verbale in esame non si può ascrivere valore di presunzione assoluta della volontà del legislatore regionale di prevedere un rinvio “dinamico”.

Essa, infatti, integra soltanto uno degli “indici esegetici” in tal senso rilevanti; restando dunque rimesso all'interprete di stabilirne il livello di congruenza con ogni altro parametro esegetico che gli sia dato rinvenire (in quest'ottica si pone anche la cit. decisione n. 488/2009 che, nei relativi paragrafi 6 e 8, considera l'esigenza che siano verificati gli eventuali *“indici diretti a circoscriverne la portata della previsione”*; altresì riconoscendo come, anche in presenza di detta formula verbale, sia senz'altro di *“ostacolo alla estensibilità della”* normativa statale cui s'è fatto rinvio l'eventuale *“presenza di una disposizione regionale, precedente o successiva, che regoli diversamente la fattispecie”*, così come ogni altra *“disposizione regionale o principio generale dell'assetto organizzativo siciliano, incompatibile con”* il rinvio).

Detta formula verbale è, dunque, un indice ben significativo, ma non assoluto, della volontà del legislatore regionale che ne faccia uso di disporre un rinvio dinamico.

Né ciò gli sarebbe precluso – in forza dell’inderogabilità, e conseguente indisponibilità, del riparto delle attribuzioni operato dalla fonte costituzionale tra lo Stato e la Regione, anche a statuto speciale – giacché anche il rinvio “mobile” alla legislazione statale (e il conseguente adeguamento “dinamico” a essa della legislazione regionale che opera il rinvio) costituisce una legittima modalità di esercizio regionale delle proprie attribuzioni; resta fermo, ovviamente, che l’utilizzazione di tale tecnica normativa è sempre liberamente revocabile da parte della legge regionale, che in nessun caso potrebbe perdere definitivamente il potere di modificare le proprie scelte.

7.4. – Ciò chiarito in termini generali, e richiamato quanto esposto nel superiore § n. 7.1, risulta senz’altro da escludere che la novella che l’art. 32 del D.L. n. 269/2003 ha apportato alla legislazione regionale in materia di condono – in essa dovendo considerarsi anche la legge n. 47/1985, per quale recepita e modificata in Sicilia dalla L.R. n. 37/1985 – possa trovare fondamento, nei limiti di quanto specificamente concerne la sostituzione dell’art. 32 della legge n. 47/1985, nelle parole “*e successive modifiche ed integrazioni*”, contenute nell’art. 1, comma 1, della L.R. n. 37/1985.

Ciò in quanto detto art. 1, comma 1, se da un lato stabilisce che nella Regione siciliana si applica “*La legge 28 febbraio 1985, n. 47, ..., e successive modifiche ed integrazioni, ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50*”, d’altra parte prescrive che tale applicazione (e, dunque, il rinvio mobile che ne consegue) dovrà operarsi nell’ambito della compatibilità “*con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni di cui alla presente legge*”: tra cui quella, prevista dal relativo art. 23, in forza della quale nella Regione siciliana gli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sono stati sostituiti da un unico art. “32-33”.

Si tratta di una modificazione che – sia formalmente che sostanzialmente, secondo quanto in parte si è detto è ulteriormente si dirà *infra* – ha reso impermeabile detto nuovo art. “32-33” a ogni successiva modificazione testuale della legge statale che non abbia

congiuntamente riguardato ambo gli articoli (statali) 32 e 33 della legge n. 47/1985, che pure è stata richiamata “dinamicamente” dalla Regione siciliana.

7.5. – Alla stregua delle superiori e propedeutiche considerazioni, devono trarsi, conclusivamente, i seguenti corollari:

a) gli articoli della legge n. 47/1985 espressamente eccettuati dal recepimento restano fuori da esso, quali che siano le loro successive modifiche;

b) gli articoli della legge 47/1985 recepiti senza modifiche dalla L.R. n. 37/1985 devono ritenersi modificati, con effetti anche in Sicilia, dal D.L. n. 269/2003, sia in forza del “rinvio dinamico” operato alla legislazione statale successiva dal cit. art. 1 della L.R. n. 37/1985, sia in base a un’esegesi estensiva (non, però, illimitatamente tale) del recepimento implicito sotteso al cit. art. 24 L.R. n. 15/2004, nei limiti in cui ciò risulti compatibile con l’ordinamento regionale della materia urbanistica;

c) gli articoli della legge 47/1985 recepiti con modifiche testuali dalla L.R. n. 37/1985 possono essere oggetto di ulteriori modifiche e integrazioni, in base al rinvio “dinamico” genericamente operato dall’art. 1, comma 1, della stessa L.R. n. 37/1985, soltanto nei limiti di compatibilità, formale e sostanziale, di tale rinvio con le concrete modalità con cui ciascuna modifica testuale è stata effettuata dalla cit. L.R. n. 37/1985;

d) resta, pertanto, necessariamente esclusa da ogni possibilità di automatico adeguamento alla successiva legislazione statale (nonostante che l’art. 1, comma 1, della L.R. n. 37/1985 rechi la formula verbale implicante, di norma, rinvio dinamico) la novella del solo art. 32 (ma non anche 33) della legge n. 47/1985, operata dall’art. 32, comma 43, del D.L. n. 269/2003 (in argomento cfr., *amplius, infra*: §§ 8 e 9).

In ordine alle conclusioni sub c) e d) – quelle più rilevanti ai fini in esame – sembra pervenire alla medesima soluzione anche il cit. parere dell’Ufficio legislativo regionale (peraltro in sostanziale contraddizione con un proprio precedente, ossia con il parere prot. n. 17586/241.04.11, reso all’Assessorato regionale territorio e ambiente, che pure era stato poco prima citato e che si era affermato di voler riconfermare), allorché conclude nel senso che “nessuna rilevanza hanno invece, in ambito regionale, le

successive modifiche o integrazioni recate alle disposizioni statali che, come gli artt. 32 e 33 (trasfusi con modifiche nell'art. 23 L.R. n. 37/1985), erano state modificate, sostituite o integrate dal legislatore regionale, dovendosi far fare capo, in questo caso, esclusivamente alle norme regionali”.

8. – Indipendentemente, comunque, da quella che sia l'effettiva opinione del cit. Ufficio legislativo, ritengono queste Sezioni riunite che sia ragionevolmente da escludere che in Sicilia possano ritenersi vigenti due testi alternativi dei cit. artt. 32 e 33 della legge n. 47/1985 (per come recepita nella Regione): l'uno applicabile unicamente al condono edilizio del 2003 (quello risultante dalla novella operata all'art. 32 di detta legge n. 47/1985 dall'art. 32, comma 43, del D.L. n. 269/2003); e l'altro (quello risultante dalle modifiche apportate in sede di recepimento dall'art. 23 della L.R. n. 15/2004) applicabile invece a ogni altra vicenda edilizia da sanare.

È il principio fondamentale di coerenza interna e di non contraddizione – che si deve ritenere vigente in ogni ordinamento che voglia dirsi giuridico – a imporre perciò che sia individuato qual'è l'unico testo vigente, in Sicilia, dei menzionati artt. 32 e 33.

Orbene, queste Sezioni riunite ritengono sussistenti univoci elementi esegetici che inducono ad affermare che l'unico testo di detti art. 32 e 33 (della legge n. 47/1985) vigente in Sicilia sia tuttora quello, unificatore di tali articoli, che è stato introdotto, in sede di loro recepimento, dall'art. 23 della L.R. n. 37/1985.

Rispetto a tale testo, nessuna novella può ritenersi operata dal sopravvenuto art. 32 del D.L. n. 269/2003 (per quale è stato recepito, e nei limiti in cui lo è stato, nella legislazione regionale dagli artt. 1 L.R. n. 37/1985 e 24 L.R. n. 15/2004), quantomeno per le seguenti e concorrenti ragioni di ordine formale e sostanziale:

A) sotto il profilo formale, perché il comma 43 dell'art. 32 del D.L. n. 269/2003 ha sostituito l'art. 32 della legge n. 47/1985, che però non esisteva in Sicilia in quanto sostituito, sin dal recepimento in Sicilia del c.d. primo condono, dall'unico art. 32-33; il quale articolo, peraltro, non può considerarsi, a sua volta, oggetto della novella del 2003, giacché diverso per nome (e più ampio per contenuto) rispetto alla disposizione che il

legislatore nazionale ha inteso novellare (appunto il solo art. 32, e non anche il 33, della cit. legge n. 47/1985);

B) sotto il profilo sostanziale, perché, ove si opinasse diversamente, si perverrebbe all'assurdo risultato che – non potendosi distinguere in Sicilia, sin dal 1985, tra art. 32 e art. 33 della legge n. 47/1985, per come modificativamente recepita nella Regione – la novella del 2003/2004 avrebbe interessato l'intero art. 32-33 (l'unico vigente in Sicilia) sostituendolo con il nuovo testo dell'art. 32 della legge n. 47/1985 che è stato introdotto in Italia nel 2003; e, dunque, con il corollario che detta novella avrebbe riguardato anche l'art. 33 (non vigente autonomamente in Sicilia), ovviamente travolgendolo (non potendo la novella in discorso, in quanto meramente sostitutiva, ripristinare una norma, ossia appunto l'art. 33, che in Sicilia non era mai stato in vigore e che essa non considerava affatto); laddove invece la perdurante e autonoma vigenza di detto art. 33 è ineluttabilmente postulata dal novellato art. 32 (nazionale), come risulta del tutto evidente anche solo dalla mera lettura del relativo comma 3.

Ivi, infatti, si prevede (nel resto d'Italia) che “*Qualora non si verificano le condizioni di cui al comma 2, si applicano le disposizioni dell'articolo 33*” (il che comporta che le opere non sono suscettibili di sanatoria, con gli effetti ivi indicati).

Ma, poiché in Sicilia sin dal 1985 l'art. 33 della legge n. 47/1985 non è mai autonomamente esistito, essendo stato *ab initio* unificato nel già ricordato art. 32-33, la sostituzione di quest'ultimo articolo con il (solo) nuovo art. 32 della stessa legge creerebbe un vero e proprio corto circuito interpretativo.

È ovvio che si potrebbe pensare che “il legislatore voleva dire” che se non ricorrono le condizioni di cui al comma 2, le opere non sono sanabili; ma sta di fatto che (in Sicilia) non lo ha detto. E l'interprete deve leggere il dato normativo per quello che è, e non già per quello che si vorrebbe che fosse (in esito a un'esegesi soggettiva, o acriticamente adesiva ad una opaca interpretazione dottrinale).

Né, peraltro, la tesi che si ritiene qui di dover accogliere potrebbe fondatamente essere criticata per un'eccessiva valorizzazione di un dato prevalentemente formale,

quale è la numerazione degli articoli di legge; giacché, infatti, tale dato assume anche, e vieppiù in Sicilia, un'intrinseca valenza sostanziale, dal momento che il legislatore regionale siciliano, nel recepire la normativa nazionale, ha essenzialmente utilizzato (cfr., in proposito, la L.R. n. 37/1985) proprio il criterio del nome (*rectius*: del numero) degli articoli di legge statale, per distinguere tra le norme che intendeva recepire tal quali, ovvero recepire con modifiche, o infine non recepire affatto.

Sicché si deve riconoscere che tale scelta, lungi dal poter essere considerata priva di rilievo esegetico, ha finito con il connotare la stessa numerazione degli articoli – e, soprattutto, di quelli recepiti con modifiche: cfr. l'art. 23 della cit. L.R. n. 37/1985 – di un'intrinseca valenza anche sostanziale, e perciò più spiccatamente precettiva.

8.1. – Né si può omettere un'adeguata considerazione delle criticità della tesi opposta.

Ove si volesse sostenere – in un'ottica asseritamente “sostanzialistica” – che vi sia stata un'incondizionata incidenza della riformulazione nazionale dell'art. 32 (della legge n. 47/1985) su quella unificata isolana (dell'art. 32-33 della stessa legge, per come recepita dall'art. 23 L.R. n. 37/1985) si aprirebbe la strada, infatti, a ogni sorta di potenziale abuso interpretativo, che sarebbe possibile sia in sede amministrativa che in sede giurisdizionale (giacché, essenzialmente, “*i giudici sono soggetti ... alla legge*”, ex art. 101, II comma, Cost.: e ciò deve implicare l'impossibilità di “rileggere” le norme in modo totalmente opposto a come esse sono scritte).

In altri termini, la tesi opposta finirebbe, impropriamente, con l'avallare quegli eccessi giurisprudenziali (talora presenti anche nella materia edilizia) che, invece di far emergere le norme per quali sono scritte nella legge, creano e applicano quelle ritenute soggettivamente preferibili, così arrogandosi prerogative che, invece, dovrebbero spettare soltanto al legislatore.

9. – Resta ancora da trattare, nondimeno, dell'espresso divieto di sanatoria recato dal comma 27, lett. d), dell'art. 32 del D.L. n. 269/2003.

Non si dubita, in termini generali, che i limiti alla condonabilità posti da detto comma 27 siano applicabili anche in Sicilia; giacché essi costituiscono – unitamente a quelli ancor più basilari posti dal comma 25 dello stesso art. 32 (termine d’ultimazione delle opere condonabili e limiti volumetrici assoluti e relativi di queste ultime) – i c.d. limiti massimi di ciò che può ammettersi al condono, nella sua terza edizione del 2003.

Non si può però prescindere dalla lettura integrale e sistematica del comma 27.

Esso inizia, invero, con l’affermazione di un criterio basilare, doverosamente da assumersi a parametro esegetico globale della portata delle singole previsioni del comma stesso: “*Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985*”, le opere abusive suscumbibili in taluna delle sette fattispecie, da a) a g), che sono elencate dal comma stesso, “*non sono comunque suscettibili di sanatoria*”:

In dettaglio, si tratta: a) delle opere abusive realizzate da soggetto condannato in via definitiva per i reati ivi indicati; b) di quelle per cui non sia possibile effettuare l’adeguamento antisismico; c) realizzate su aree pubbliche di cui non si sia ottenuta la disponibilità a titolo di concessione onerosa; d) realizzate su immobili soggetti a vincoli statali o regionale a tutela degli interessi ivi indicati; e) realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale; f) realizzate su aree che, nell’ultimo decennio, siano state percorse da incendi boschivi; g) realizzate sul demanio marittimo, lacuale o fluviale, ovvero su terreni gravati da uso civico.

Ciascuno di tali limiti, ulteriori a quelli generalissimi stabiliti dal comma 25, in tanto può, però, considerarsi applicabile, in quanto non contrasti con “*quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985*”: e contestualmente è stato appunto riformulato, dal legislatore statale, tale art. 32 (dal comma 43 dell’art. 32 del D.L. cit.).

Senonché, come si è già detto, tale riformulazione dell’art. 32 non ha riguardato la Sicilia: né immediatamente, con l’entrata in vigore del D.L. n. 269/2003 (giacché essa concerneva una legge statale che, *ratione materiae*, non trova applicazione in Sicilia se non dopo il suo recepimento da parte della legislazione regionale e nei limiti di essa); e neppure successivamente, in quanto – per le ragioni esposte in precedenza – il

recepimento implicito del c.d. terzo condono nel territorio della Regione siciliana, così come operato dall'art. 24 della L.R. n. 15/2004, non può considerarsi esteso alla modifica di detti articoli (che in Sicilia erano e sono, invece, uno solo: lo "art. 32-33").

Sicché – diversamente da tutte le altre lettere, dalla a) alla c), nonché dalla e) alla g), del comma 27, che non presentano peculiari profili di interferenza con la legislazione regionale nella materia urbanistica (nonché della tutela del paesaggio, che è parimenti attribuita dallo Statuto alla legislazione regionale esclusiva) e i cui limiti dovrebbero ritenersi applicabili anche in Sicilia negli stessi modi che nel resto del territorio italiano – la lettera d) del comma 27 reca uno specifico problema esegetico.

Occorre, cioè, stabilire come si possa coniugare l'espressa salvezza di quanto previsto dagli artt. 32 e 33 della legge n. 47/1985 (ovviamente per quali recepiti dalle legislazioni regionali di quelle regioni ad autonomia speciale che siano dotate, come la Sicilia, di pertinenti competenze legislative esclusive; cioè con la salvezza di quanto previsto in Sicilia dall'art. 32-33, risultante dall'art. 23 della L.R. n. 37/1985, che si è già detto non essere stato modificato dal comma 43 del D.L. n. 269/2003) con l'esclusione dalla condonabilità, posta dall'art. 32, comma 27, lett. d), del D.L. cit., delle opere abusive che *“siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

Ebbene, la conclusione non sembra poter essere altra che questa: che in Sicilia il divieto di cui alla cit. lett. d) del comma 27 debba essere contenuto, secondo un'esegesi necessariamente sistematica, entro quegli stessi limiti che la legislazione regionale esclusiva, fatta espressamente salva dall'*incipit* del comma stesso, prevede e continua a prevedere all'art. 32-33 della versione regionale della legge n. 47/1985, per quale recepita in Sicilia dall'art. 23 della L.R. n. 37/1985.

Ciò che equivale ad affermare che in Sicilia il divieto di cui alla cit. lett. d) deve considerarsi riferito unicamente ai vincoli “assoluti”, e non anche a quelli c.d. relativi; per i quali ultimi può, invece, ottenersi la concessione in sanatoria, ove si realizzino tutte le altre condizioni stabilite dal predetto art. 32-33, ancora vigente nella Regione.

Con parole diverse, ma in senso analogo, si potrebbe dire che questa esegesi del comma 27, lett. d), è l’unica compatibile con il principio di non contraddizione non solo tra la legislazione statale e quella regionale (la quale ultima, peraltro, allorché sia esclusiva dovrebbe comunque prevalere), ma anche all’interno del comma in esame: giacché, mentre nel resto dell’Italia il relativo *incipit* non contrasta con l’esegesi estensiva dei vincoli ostativi indicati alla lett. d) (tale da ricomprendervi anche quelli relativi) e ciò proprio in ragione della novella operata dal comma 43 della stessa norma statale, in Sicilia invece tale contrasto sarebbe stridente (essendosi chiarito che detto comma 43 non ha dispiegato alcun effetto di novella sulla legislazione regionale siciliana).

Esso va, appunto, eliminato, restrittivamente interpretando la parola “vincoli”, di cui alla cit. lett. d) del comma 27, come equivalente a “vincoli assoluti”; ossia facendone coincidere il significato con le “*condizioni di applicabilità della sanatoria*” che, anche ai sensi del cit. art. 32-33, consentono, o meno, di ottenere il condono.

Diversamente opinando sul piano esegetico, peraltro, si sarebbe costretti ad affermare che la lettera d) in discorso – proprio perché in conflitto con norme regionali primarie, tuttora vigenti in materia urbanistica e di tutela paesaggistica – non possa considerarsi recepita in Sicilia, dal solito richiamo implicito ex art. 24 L.R. n. 15/2004.

Ciò può invece essere evitato, restrittivamente interpretando la cit. lett. d) nei sensi predetti, perché in tal modo la si rende perfettamente compatibile con la legislazione regionale; il che consente di ritenerla parimenti ricompresa nell’implicito recepimento operato da detto art. 24 (dei cui limiti si è già ampiamente trattato).

10. – Del resto, la soluzione che scaturisce, per la Sicilia, da tutta la superiore esegesi non è affatto irrazionale, né incongruente, né tantomeno incostituzionale.

Ai fini che qui rilevano – cioè della possibilità di ottenere la sanatoria edilizia in aree soggette a vincoli non assoluti di inedificabilità – alla stregua dell'art. 32-33, di cui si è testé riscontrata la perdurante vigenza in Sicilia, trovano applicazione i relativi commi XI e ss.: *“Per le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima”*; viceversa, *“Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo, si applicano le sanzioni amministrative previste dalla normativa vigente al momento in cui le opere abusive sono state realizzate”* (comma XVII).

È, per certi versi, la stessa disciplina che si è applicata nei medesimi casi nei primi due condoni, del 1985 e del 1994.

Nondimeno, non si dubita dell'applicabilità dei c.d. “limiti massimi”, ben più rigorosi, introdotti per il terzo condono dall'art. 32, commi 25 e 27 – per la relativa lett. d) nei sensi e con i limiti che si sono più sopra indicati – del D.L. n. 269/2003.

Giacché essi, nei predetti sensi e limiti, possono senz'altro ritenersi compresi – nulla ostandovi, come si è già detto – nell'implicito recepimento operato per la Sicilia dall'art. 24 della L.R. n. 15/2004.

In presenza, del resto, di un vincolo non assoluto – il cui interesse protetto, cioè, non sarebbe stato ostativo all'edificazione (a prescindere dai profili propriamente urbanistici), ove il nulla osta fosse stato preventivamente richiesto all'autorità preposta alla gestione del vincolo – consentire la sanatoria delle opere che tale preventivo nulla osta avrebbero comunque potuto ottenere (se solo lo avessero chiesto, e sempre a prescindere dai profili urbanistici che sono però quelli – e quelli soli – che il condono è intrinsecamente rivolto a sanare), in esito a una valutazione positiva sebbene postuma,

ma comunque di contenuto sostanzialmente analogo da parte dell'autorità preposta, non implica alcun arretramento nella tutela del vincolo.

Lo scopo, infatti, di un vincolo relativo non consiste nell'impedire in sé l'edificazione, bensì nel conformarla secondo modalità che la rendano compatibile con la tutela dell'interesse in funzione del quale il vincolo è stato posto.

Se, fattualmente, l'edificio è realizzato senza tale preventiva conformazione, ma in modi con essa compatibile, nessun interesse sussiste in capo all'autorità preposta a impedire la sanatoria di quanto già realizzato (e che, per quanto di competenza di detta autorità, avrebbe potuto autorizzarsi anche *ex ante*); se, viceversa, così non è, la stessa autorità ricuserà il nulla osta postumo (così come avrebbe negato quello ordinario) con l'effetto di non rendere sanabile l'opera realizzata in effettivo contrasto col vincolo.

Sicché è da escludere che vi sia un interesse astratto a impedire l'esame, ai predetti fini, di quanto realizzato da parte dell'autorità preposta al vincolo.

In ogni caso, per quanto concerne la Regione siciliana, si è già detto che ai sensi dell'art. 14, lett. n), dello Statuto regionale essa ha competenza esclusiva in materia di "*tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche*"; con l'effetto che le spetta di esercitare anche in tali ambiti ogni discrezionalità legislativa.

10.1. – Per quanto riguarda, infine, ipotetici profili di incostituzionalità – premesso che nessuna legge regionale siciliana è stata dichiarata incostituzionale in questo ambito, e ricordando altresì che alla Corte costituzionale spetta di statuire sull'incostituzionalità delle leggi, mentre compete al giudice interpretare queste ultime (con il noto corollario della non vincolatività delle sentenze c.d. interpretative di rigetto della stessa Corte) – lo stesso giudice delle leggi, nella nota sentenza 28 giugno 2004, n. 196, ha affermato che "*Per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia particolare, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della "materia penale" (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di "grande*

riforma" (*il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili*)".

Che la materia penale esuli dal tema qui trattato, lo si è già detto. È, del resto, la stessa sentenza della Corte cost. n. 196/2004 a ricordare come non necessariamente gli effetti amministrativi e quelli penali dei condoni edilizi debbano per forza coincidere: come *“conferma, in una particolare realtà territoriale, quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest’ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell’esonero dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi”*.

Né c’è alcuna ragione per dubitare che tale principio non possa operare anche all’inverso, ossia nel senso del possibile rilascio del provvedimento amministrativo di sanatoria a prescindere dalle conclusioni cui sia pervenuto il giudice penale: e, dunque, anche ove quest’ultimo abbia autonomamente ritenuto non sanabile l’illecito edilizio, o – in termini maggiormente pertinenti ai limiti oggettivi della propria giurisdizione – abbia considerato priva di effetto estintivo della fattispecie penale la sanatoria dell’abuso edilizio che sia stata rilasciata in sede amministrativa (o che possa esserlo), peraltro da organi estranei sia soggettivamente che oggettivamente al giudicato penale.

Quanto al fatto che il principio dell’insanabilità degli abusi edilizi compiuti in zone soggette a vincoli relativi di inedificabilità, anche se con modalità tali da risultare compatibili con gli interessi pubblici a tutela dei quali il vincolo è stato posto, non costituisca materia di “grande riforma” dello Stato, ciò risulta pienamente evidente.

E non solo secondo buon senso (giacché non potrebbe integrare una “grande riforma” un’esigenza di tutela che, come si è detto, non è assistita da alcuna intrinseca necessità), bensì anche in base al rilievo che, nella stessa legislazione statale, l’esclusione di sanabilità degli abusi commessi su aree non gravate da vincoli assoluti di inedificabilità consegue a una mera opzione interpretativa – sostanzialmente volta a

restringere l'ambito applicativo del nuovo condono, già ridotto dal ricordato comma 25, rispetto ai precedenti – ma non a un'incontrovertibile opzione esplicita della legge.

Può ipotizzarsi, in effetti, che non sarebbe stata in radicale contrasto col testo normativo (statale) vigente un'esegesi dell'art. 33 della legge n. 47/1985 che avesse restrittivamente inteso riferire il divieto di sanatoria di cui al I comma di detto articolo (per cui *“Le opere di cui all'articolo 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse”*) ai casi di inedificabilità assoluta, ma non anche ai vincoli relativi, non integranti vera e propria inedificabilità (e ciò, vieppiù, ove si consideri che anche il nuovo testo “nazionale” dell'art. 32 della L. n. 47/1985, per quale sostituito dal comma 43 dell'art. 32 del D.L. cit., continua a prevedere, al comma 1, che *“Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso”*); e, ovviamente, purché la stessa interpretazione restrittiva fosse stata riferita anche alla parola “vincoli”, di cui alla lett. d) del comma 27 dell'art. 32 dello stesso D.L. n. 269/2003 (conclusione, questa, che è comunque un mero corollario – nell'uno o nell'altro senso – di quanto si sia opinato in merito all'art. 33 cit., stante l'espressa salvezza, e dunque prevalenza, di quest'ultimo che è indicata chiaramente dall'*incipit* del comma 27).

Va, infine, ricordato che è la stessa sentenza di Corte cost. n. 196/2004 a evidenziare – e, peraltro, in riferimento alle regioni a statuto ordinario – che *“Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale ...), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione*

delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo”. E ciò definitivamente convince che l’applicazione, anche in Sicilia, dei molto stringenti limiti posti dall’art. 32, commi 25 e 27 (quest’ultimo, però, nei sensi e limiti suindicati), del D.L. n. 269/2003, integra l’approdo esegetico necessario e sufficiente ad assicurare la costituzionalità delle conclusioni cui si è pervenuti in punto di ricostruzione del sistema regionale.

11. – In conclusione, alla stregua di quanto sopra – ossia della potenziale applicabilità del c.d. terzo condono anche agli abusi realizzati in aree soggette a vincoli relativi di inedificabilità, alle condizioni previste dall’art. 32-33 della legge n. 47/1985, per quale recepita e modificata in Sicilia dall’art. 23 della L.R. n. 37/1985 – il motivo di ricorso testé esaminato risulta fondato e, restando assorbiti tutti gli altri, il gravame va accolto. Per l’effetto, l’esame dell’istanza di condono dovrà essere reiterato secondo tali criteri.

P.Q.M.

esprime parere per l’accoglimento del ricorso.

IL SEGRETARIO
F.to: Giuseppe Chiofalo

IL PRESIDENTE
F.to: Raffaele Maria De Lipsis