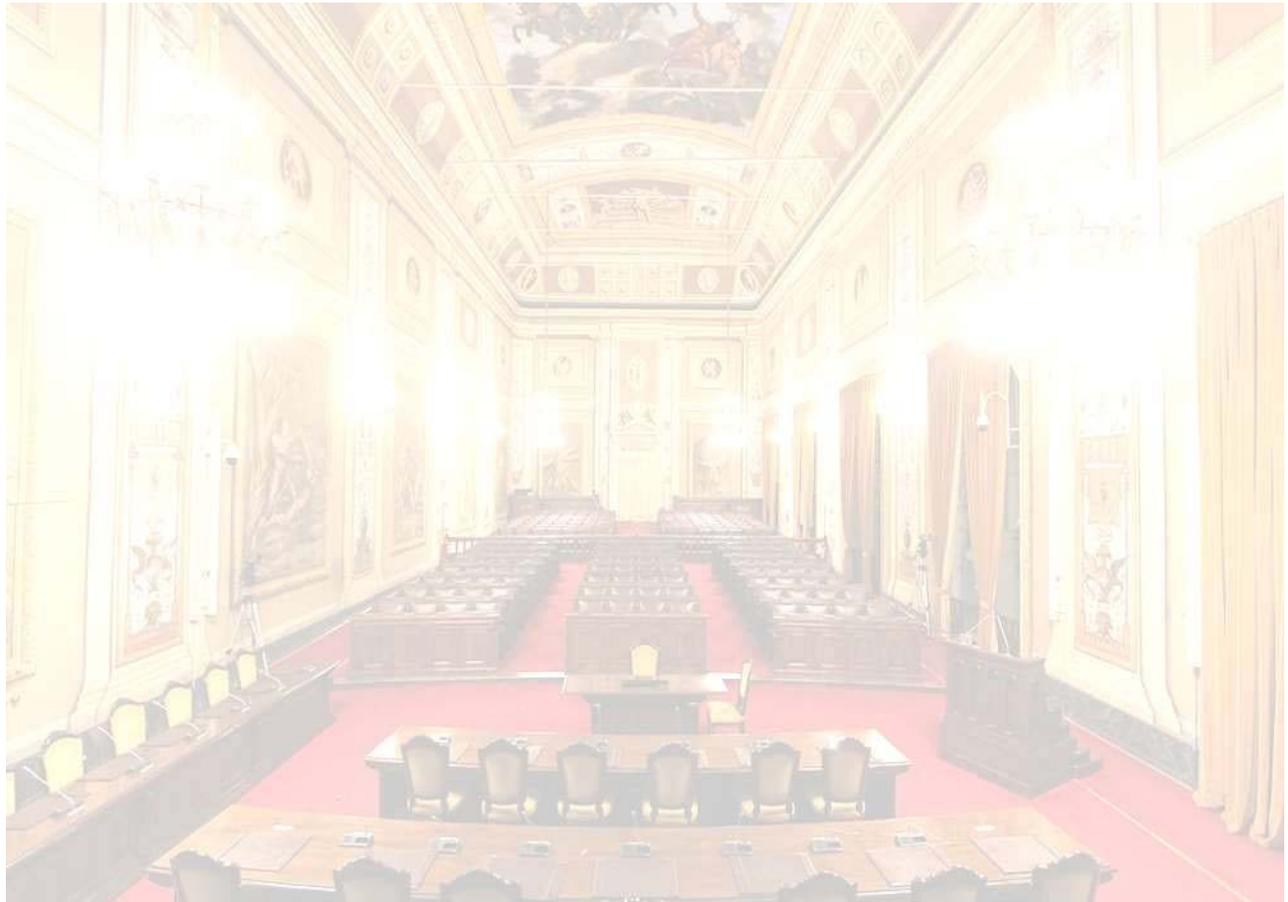


**RASSEGNA SEMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO III NUMERO 2  
LUGLIO – DICEMBRE 2023**



*Nella presente Rassegna, a cura del Servizio Studi, sono riepilogate le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del secondo semestre dell'anno 2023. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio Studi, su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, della copertura finanziaria delle leggi di spesa, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.*

**Servizio Studi: tel. 091 705 4752 mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)**

Direttrice, Consigliere parlamentare dott.ssa Elisa Giudice  
Consigliere parlamentare, dott.ssa Salvatrice Gatto  
Consigliere parlamentare, dott. Fabio Francesco Pagano  
Consigliere parlamentare, dott.ssa Giovanna Perniciaro  
Consigliere parlamentare, dott.ssa Marina Salvetti  
Segretaria parlamentare, sig.ra Piera Cangelosi  
Coadiutore parlamentare dott. Marco Giuseppe Santoro

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---0---

## INDICE

TABELLA DI SINTESI .....	5
FOCUS DI APPROFONDIMENTO.....	7
1. SENTENZA N. 121 DEL 2023 IN TEMA DI RAPPORTO TRA SANZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI E SANZIONI PENALI .....	7
2. SENTENZA N. 136 DEL 2023. IL RINVIO DELLE ELEZIONI DEGLI ORGANI DI VERTICE DEGLI ENTI DI AREA VASTA, IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA AI COMUNI E I CAMBI DI DESTINAZIONE URBANISTICA DI IMMOBILI DA DESTINARE A COMUNITÀ-ALLOGGIO E A CENTRI SOCIO-RIABILITATIVI .....	11
3. SENTENZA N. 147 DEL 2023 IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA.....	19
4. ORDINANZA N. 187 DEL 2023” IN TEMA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA...	32

# **GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

**CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**

**LUGLIO – DICEMBRE 2023**

## TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA  
GIUGNO – DICEMBRE 2023**

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
<b><u>Sentenza n.121</u></b> 24/05- 15/06/2023	Artt. 12, commi 5, e 34 della legge della legge della Regione Siciliana 03/08/2022, n. 15	<b>Costituzione</b> Art. 117 Commi 1 e 2 <b>Convenzione europea diritti dell'uomo</b> del <b>22/11/1984</b> Protocollo n. 7, Art. 4	<b>SANZIONI AMMINISTRATIVE</b>  Interferenza tra sanzione amministrativa prevista dalla legge regionale e sanzione penale con il rischio di violazione del principio del “ <i>ne bis in idem</i> ”.	-illegittimità costituzionale  -Non fondatezza
<b><u>Sentenza n. 136</u></b> 06/06- 06/07/2023	Art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge della Regione Siciliana 10/08/2022, n. 16	<b>Costituzione</b> Art. 1, Art. 3, Art. 5, Art. 9, Art. 81, Art. 97 Co. 2, Art. 97, Art. 114, Art. 116, Art. 117 Co. 1- Co. 2- Co. 3, Art. 119 Co. 1 <b>Statuto</b> Art. 14, Art. 15, Art. 43	<b>PROVINCE E COMUNI PIANIFICAZIONE URBANISTICA</b>  Proroga del commissariamento degli organi di vertice degli “enti di area vasta” in attesa del complessivo riordino della materia e attribuzione ai comuni di funzioni di polizia amministrativa senza le necessarie norme di attuazione dello Statuto speciale. Cambio di destinazione urbanistica con riferimento a progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e a centri socio-riabilitativi.	-illegittimità costituzionale
<b><u>Sentenza n. 147</u></b> 08/03- 18/07/2023	Artt. 12, comma 11, 13, comma 15, 32, 90 e 93 della legge della Regione Siciliana 25/05/2022 n. 13	<b>Costituzione</b> Art. 3, Art. 9, Art. 81, Art. 81 Co. 3, Art. 97, Art. 97 Co. 2, Art. 117 Co. 1 Co. 2, Art. 119, Art. 119 Co. 1 <b>Statuto</b> Art. 14, Art. 14 Co. 1, Art. 17	<b>EDILIZIA, URBANISTICA E PAESAGGIO</b>  Autorizzazione paesaggistica c.d. postuma; recupero volumetrico dei sottotetti a fini abitativi e piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM).	-illegittimità costituzionale  -illegittimità costituzionale consequenziale  -Non fondatezza
<b><u>Ordinanza n. 187</u></b> 20/09-10/10/2023	Legge della Regione Siciliana 12/05/2022, n. 12	<b>Costituzione</b> Art. 81	<b>RICONOSCIMENTO DELLA DIETA MEDITERRANEA</b>  Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte	<b>Estinzione</b>

## FOCUS DI APPROFONDIMENTO

### 1. SENTENZA N. 121 DEL 2023 IN TEMA DI RAPPORTO TRA SANZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI E SANZIONI PENALI

Con la sentenza n. 121 del 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, della legge regionale 3 agosto 2022, n. 15 "Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo", limitatamente alla lettera a); l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della medesima legge, limitatamente all'inciso «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,» e, infine, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 34 della l.r. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Le norme oggetto della sentenza di incostituzionalità prevedevano una serie di divieti concernenti cani, gatti e altri animali domestici o di affezione (art. 12) e la relativa sanzione amministrativa (art. 34).

Si evidenzia che le disposizioni in parola, già in costanza di giudizio, hanno subito opportune modifiche ad opera dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2 "Legge di stabilità regionale 2023-2025".

In particolare, la norma *de qua* ha, da un lato, soppresso l'intero comma 5 dell'art. 12 della l.r. n. 15 del 2022 e, dall'altro, ha modificato il successivo art. 34, inserendovi il comma 2-*bis*, a mente del quale le sanzioni ivi previste «non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale».

È la Corte stessa a dare atto, al punto 2 del Considerato in diritto, dell'intervento correttivo del legislatore regionale che viene definito «satisfattivo» delle doglianze fatte valere con ricorso.

Tuttavia la Regione, non costituitasi in giudizio, ha mancato di fornire prova della mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata e, pertanto, il giudice costituzionale si è pronunciato sul merito delle norme nella formulazione vigente prima della modifica del 2023<sup>1</sup>.

Come anticipato, le doglianze riguardavano gli artt. 12, comma 5, e 34 della l.r. 15 del 2022: il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento

---

<sup>1</sup>Tale impostazione è frutto di consolidata giurisprudenza della Corte. In questo senso, *ex multis*, cfr. le sentt. n. 90 del 2023; n. 80 del 2022; n. 79 del 2023.

penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU.

In dettaglio, gli illeciti elencati dal comma 5 dell'articolo 12, lettere da a) a l), nella prospettazione del ricorrente, avrebbero comportato una indebita invasione della competenza statale in materia penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto sostanzialmente coincidenti con altrettanti reati previsti dal codice penale a tutela degli animali.

Le censure statali, inoltre, si estendevano alla formulazione dell'articolo 34 che, nel prevedere la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450, così si esprimeva: «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale».

A giudizio del Governo infatti, tale clausola, a causa della sua ambiguità, non sarebbe stata idonea ad escludere una sovrapposizione di competenze tra Stato e Regione poiché particolarmente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il medesimo fatto.

Dunque, la mancanza di una riserva di salvezza che chiaramente affermasse che le sanzioni previste dalla legge regionale non avrebbero trovato applicazione laddove un fatto fosse già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla legge statale, avrebbe determinato la violazione del principio del *ne bis in idem*.

Riguardo a tale ultima questione, il ricorrente non aveva mancato di evidenziare la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni amministrative da cui sarebbe derivata la violazione del parametro interposto di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, per conseguenza, dell'articolo 117, primo comma, Cost.

Sul punto, pare opportuno segnalare che il legislatore regionale, con l'intervento correttivo di cui al citato art. 45, comma 1, lettera b), l.r. n. 2 del 2023 ha introdotto, nel disposto dell'art. 34 in commento, il comma *2bis* a mente del quale le sanzioni ivi previste «non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale».

Nell'affrontare le questioni così esposte, la Corte ha rammentato la propria giurisprudenza consolidata secondo cui la previsione di sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante bensì accessoria a quella cui le stesse si riferiscono. Spetta, dunque, all'ente cui è attribuita la competenza sulla materia sostanziale sanzionare l'eventuale inosservanza della disciplina adottata.

Tale assunto, spiega il giudice costituzionale, normalmente non determina sovrapposizioni sanzionatorie giusta il disposto dell'articolo 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), a tenore del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano

che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Tuttavia, a giudizio della Corte, sono fondate le doglianze del Governo in merito alla ambiguità lessicale della formulazione dell'articolo 34 della legge regionale impugnata. Questo, come evidenziato sopra, limitandosi a fare salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, finirebbe con il neutralizzare la previsione di cui all'art. 9, l. 689 del 1981 a favore di una reciproca, quanto inammissibile, interferenza tra illecito amministrativo e illecito penale.

Pertanto, il giudice costituzionale dichiarando l'illegittimità dell'articolo 34 in esame, nei termini sopra indicati, perviene all'ablazione della citata clausola determinando, così, la riespansione della regola generale di cui all'art. 9, l. 689 del 1981, la quale opera in via automatica in presenza di disciplina sanzionatoria regionale.

Una volta ristabilito il normale rapporto tra norma statale (penale) e norma regionale (amministrativa), la Corte si sofferma sulle singole ipotesi di condotta oggetto di sanzione ai sensi dell'articolo 12, comma 5 della legge regionale n. 15 del 2022.

Al riguardo, il supremo consesso osserva che, in virtù dell'effetto ablatorio della pronuncia di illegittimità della clausola di cui all'articolo 34, le fattispecie sanzionate dal legislatore regionale alle lettere b); c); d); e); f); g); h); i); j); k); l) dell'articolo 12, comma 5 citati non destano motivi di sovrapposizione con i delitti e le contravvenzioni previsti dal codice penale a tutela degli animali.

Al contrario, pone problemi di legittimità costituzionale la previsione di cui alla lettera a) del citato articolo 12, comma 5, «abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito», essendo la condotta ivi prevista del tutto sovrapponibile alla fattispecie di cui all'articolo 727, primo comma, del codice penale.

A parere della Corte, infatti, la norma regionale non soltanto risulterebbe priva di qualsiasi portata applicativa, giusta la descritta regola generale di cui all'art. 9, l. 689 del 1981, ma rischierebbe di compromettere l'effettività nonché le finalità di politica criminale del legislatore statale solo nel territorio regionale siciliano, nel caso in cui le sanzioni amministrative venissero applicate dall'autorità amministrativa prima che possa svolgersi il processo penale.

Per tali regioni, come ampiamente anticipato, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del citato articolo 12, comma 5 limitatamente alla previsione di cui alla lettera a). In tal modo, si legge al punto 6 del considerato in diritto della sentenza in commento, verrebbero meno le doglianze del Governo relative alla violazione del principio del *ne bis in idem* di cui al parametro interposto di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, per conseguenza, dell'articolo 117, primo comma, Cost.

Queste, dunque, le conclusioni cui perviene il giudice costituzionale nella pronuncia di parziale accoglimento n. 121 del 2023 la quale, come sopra evidenziato, si è resa necessaria a causa dei

possibili effetti intertemporali (illegittimi) verificatisi prima della modifica delle norme viziate da parte del legislatore regionale.

Al riguardo, non può mancarsi di evidenziare che l'esito del giudizio di costituzionalità deriva in larga parte dalla mancata costituzione in giudizio della Regione siciliana, la quale, come visto, ha rinunciato a provare la mancata applicazione delle norme impugnate nel lasso di tempo - di appena sei mesi - intercorrente tra l'entrata in vigore di queste ultime e le modifiche di cui alla l.r. n. 22 del 2023. Queste ultime, peraltro, come pure osservato dalla Corte, erano idonee a superare le doglianze dello Stato. Pare dunque opportuno auspicare una maggiore tutela delle norme regionali da parte dell'Esecutivo anche al fine di non vanificare l'impegno del legislatore, vieppiù se trattasi, come nel caso di specie, di una legge regionale nata dal lavoro di una Commissione speciale d'inchiesta come quella istituita ad ho nel corso della XVII legislatura dell'Assemblea regionale siciliana sul fenomeno del randagismo.

## 2. SENTENZA N. 136 DEL 2023. IL RINVIO DELLE ELEZIONI DEGLI ORGANI DI VERTICE DEGLI ENTI DI AREA VASTA, IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA AI COMUNI E I CAMBI DI DESTINAZIONE URBANISTICA DI IMMOBILI DA DESTINARE A COMUNITÀ-ALLOGGIO E A CENTRI SOCIO-RIABILITATIVI

### *1. Il rinvio delle elezioni di secondo grado degli organi di vertice degli enti di area vasta*

La sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 43, 71 e 108, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16 recante Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie.

Si tratta di tre norme di contenuto eterogeneo impugnate dal Governo statale ai sensi dell'articolo 127 Cost., con atto depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 17 ottobre 2022 (iscritto al R.G. n. 78/2022, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 1° serie speciale Corte costituzionale il 30 novembre 2022, n. 48).

Il predetto comma 43 apportava modifiche alla legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 recante "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane", sostituendo, all'art. 6, comma 2, e all'art. 14-bis, comma 7, le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» con le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023» e, all'art. 51, comma 1, le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2022» con le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023». La modifica in questione determinava il rinvio della celebrazione delle elezioni di secondo grado degli organi di vertice dei Liberi consorzi e prorogava le funzioni dei commissari straordinari che svolgono le funzioni di presidente dei liberi Consorzi comunali sino allo svolgimento delle predette elezioni di secondo grado.

Lo Stato lamentava la violazione degli articoli 1, 5, 114 e 3 della Costituzione, ossia delle norme costituzionali poste a presidio del principio democratico, che si inverte tramite le consultazioni elettorali, anche quelle di secondo grado (articolo 1 Cost.), dell'autonomia costituzionale delle province e delle Città metropolitane (artt. 5 e 114 Cost.) e del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

In particolare, il Governo statale evidenziava che “[i]l continuo protrarsi dei commissariamenti degli enti di area vasta determina in conclusione una derivazione e dipendenza degli stessi dall'ente regionale in dispregio della loro autonomia e del principio di riforma sancito dalla legge Delrio, che concepisce gli enti di area vasta come espressione del livello di governo inferiore (comunale) e non superiore, come di fatto si è realizzato”.

La Corte, nel decidere la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento all'art. 13 comma 43, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, preliminarmente ha rammentato che, *“a seguito di quello che la sentenza n. 168 del 2018 (punto 4 del Considerato in diritto) ha definito come «un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014», gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi”*.

Il giudice delle leggi, facendo seguito ai contenuti dell'impugnativa e del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato, ha ricostruito la normativa succedutasi nel tempo, a far data dal 2015, con cui **per quindici volte** il legislatore regionale ha rinviato lo svolgimento delle elezioni degli organi degli enti di area vasta evidenziando che la legge regionale sottoposta al suo sindacato, ossia il comma 43 del citato articolo 13, non rappresentasse altro che *“l'ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – che la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 –, nonché quelle dei Consigli metropolitani – che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 –, ancora non abbiano avuto luogo”*.

Detto ciò, nel dichiarare fondata, con la pronuncia *de qua*, la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione, la Corte ha sottolineato che *“nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 14 del medesimo statuto prendono il posto delle soppresse circoscrizioni provinciali e devono essere «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria») e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto)”*.

Il giudice delle leggi ha anche rammentato, sulla scorta della loro previsione costituzionale, il carattere di enti costituzionalmente necessari delle Province e delle Città Metropolitane e il dovere che grava sul legislatore ordinario circa la concreta istituzione delle predette Città Metropolitane in forza dell'articolo 114 della Costituzione e del principio autonomistico discendente dall'articolo 5 Cost.

Nell'evidenziare che il carattere elettivo e rappresentativo di tali organi non viene meno in ragione della scelta di un sistema elettorale di secondo grado come quello delineato dalla legge c.d.

Delrio, secondo quanto già affermato con la sentenza n. 50 del 2015, la Consulta ha altresì sottolineato come i rinvii delle elezioni disposti nel tempo dal legislatore siciliano abbiano determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

Con riferimento, invece, alle Città metropolitane, la Corte ha affermato che *“il continuo rinvio dell’elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato ope legis nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l’intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell’eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni più volte ricordato”* (3.6.2. cons. dir.).

Da ultimo, la Corte ha riscontrato la violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. perché il rinvio disposto dalla legge regionale sottoposta al suo sindacato, diversamente dalle precedenti, non trovava alcuna ragione giustificatrice che emergesse, quantomeno, dai lavori preparatori della stessa.

Di conseguenza, il giudice costituzionale ha rivolto **un deciso monito al legislatore regionale** avvertendolo che *“A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell’autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale”* (3.8. cons. dir.).

## *2. Il Trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa ai comuni siciliani*

Lo Stato aveva impugnato anche l’art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che disponeva: «[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell’articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all’articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».

La Corte, nel ricostruire la normativa statale oggetto di recepimento da parte della Regione Siciliana, ha rammentato che l'art. 38-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, *«per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo».*

L'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, rammenta la Corte, aveva poi esteso l'efficacia di tale disposizione al 31 dicembre 2022.

Infine, successivamente all'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'art. 7-sexies del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, aveva ulteriormente prorogato l'efficacia della disposizione in esame al 31 dicembre 2023, modificandone inoltre l'ambito applicativo, ricomprendendovi anche le «proiezioni cinematografiche» e, in generale, gli spettacoli che si svolgono «in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente».

Nel ricostruire l'iter che ha condotto al trasferimento dell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa ai comuni, la Consulta rammenta che, con riferimento alle regioni a statuto ordinario, le funzioni in parola, previste dagli artt. 68 e 69 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, sono state trasferite ai comuni dall'art. 19, primo comma, numeri 5) e 6), del d. P. R. n. 616 del 1977.

La Corte si sofferma anche sulla circostanza che i trasferimenti delle predette funzioni sono stati operati anche con riferimento ad alcune Regioni speciali, in questo caso, però, con norme di attuazione dello Statuto. Si veda al riguardo l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica, 19 giugno 1979, n. 348, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», che ha operato il medesimo trasferimento di funzioni di polizia amministrativa con riguardo alla Regione autonoma Sardegna.

La Consulta, rammenta altresì che dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, si è posta la questione della perdurante necessità di dover ricorrere a norme di attuazione degli Statuti speciali per operare il trasferimento delle suddette funzioni ai comuni. Sul punto, la sentenza *de qua* richiama, condividendolo, quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 26 giugno 2002, n. 1510. Il massimo organo consultivo dello Stato, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001 del Titolo V, parte II, della Costituzione, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità diverse da quelle di cui all'art. 43 dello statuto speciale, ha concluso che «allo stato, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione Sicilia e alle Province e ai Comuni della stessa Regione non [sono] possibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione», escludendo inoltre espressamente che nel caso in esame si rientri «in una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare funzioni amministrative nelle materie previste dagli statuti senza la preventiva emanazione delle relative norme di attuazione».

Detto ciò, la Corte costituzionale ha ricordato che riferimento alla Regione siciliana, le norme di attuazione di cui all'art. 43 dello Statuto volte a trasferire le predette funzioni di polizia amministrativa non sono mai state adottate. Il mancato trasferimento ai comuni delle funzioni in esame ha determinato, secondo la Consulta, *“che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del d.l. n. 91 del 2013, come convertito, che ha disposto che le licenze e autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS siano sostituite da SCIA ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «[p]er eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio», disposizioni tra le quali si iscrive lo stesso art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.* La Corte aggiunge che tali semplificazioni, che operano nel resto del territorio nazionale, non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli «atti rilasciati dalle amministrazioni preposte [...] alla pubblica sicurezza [...]», *“quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni di cui agli artt. 68 e 69 TULPS”*.

Pertanto, secondo il giudice delle leggi, *“il legislatore siciliano ha dunque inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale”* interferendo, così, con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e disattendendo l'art. 43 dello statuto speciale della Regione Siciliana, in forza del quale, ricorda la Consulta, *“il trasferimento*

*delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale”.*

**Il ragionamento operato dal giudice costituzionale, per quanto ineccepibile sotto il profilo formale-procedimentale, sul piano prettamente sostanziale mette in luce quanto più volte evidenziato dalla dottrina circa la circostanza che le particolari garanzie riconosciute alle Regioni speciali, nel caso di specie attraverso il procedimento di carattere “pattizio” che caratterizza le norme di attuazione degli Statuti, spesso si sono tradotte in un assegnazione tardiva di funzioni più agevolmente e tempestivamente attribuite alle Regioni ordinarie e senza che ciò, nella maggioranza dei casi, sia stato compensato dall’incisività e dall’entità dei trasferimenti poi operati dallo Stato attraverso i suddetti decreti di attuazione. Al riguardo, non ha giovato neppure la clausola di maggior favore contenuta nell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 oggetto di interpretazioni non univoche da parte della giurisprudenza costituzionale (e nel caso qui esaminato anche da parte del Consiglio di Stato).**

*3. Il Cambio di destinazione urbanistica con riferimento a progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e a centri socio-riabilitativi.*

Da ultimo, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 97 Cost e 14, lettera f) dello Statuto speciale Siciliano, dell’art. 13, comma 108, ai sensi del quale «[n]elle more della formazione ed approvazione dei PUG, i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell’articolo 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni e/o di altre disposizioni determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2. In sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG si deve tenere conto della destinazione urbanistica impressa all’area dal titolo edilizio di cui al presente comma. È altresì consentito per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, entro i limiti e con le modalità di cui all’articolo 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali su richiesta degli aventi titolo».

A sua volta, l’art. 10 prevede che i comuni possano realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità (comma 1), oppure contribuire mediante

appositi finanziamenti alla realizzazione e al sostegno delle stesse strutture, promosse da enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali (comma 3). Il successivo comma 6 prevede che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a tali comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove tali immobili siano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione. Sul punto, la Consulta richiama la giurisprudenza del massimo organo di giustizia amministrativa, per il quale l'approvazione del progetto da parte del Consiglio comunale ha, eccezionalmente, il valore e gli effetti propri della variante agli strumenti urbanistici (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2011, n. 2548).

Il giudice delle leggi evidenzia che il predetto comma 6 dell'articolo 10 tuttavia, pur consentendo delle deroghe alla pianificazione urbanistica, prevede delle opportune cautele che la norma regionale impugnata ha fatto venire meno. Infatti, oltre a fare salva l'applicazione della disciplina a tutela del paesaggio, la normativa in questione prevede che «[i]l venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area». Pertanto, il legislatore statale, sottolinea la Corte, ha inteso escludere che *“della deroga possano beneficiare immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo di tale deroga”*.

La Consulta, al fine di chiarire il bilanciamento operato dal legislatore statale con la norma di cui al predetto articolo 10, richiama un proprio precedente orientamento formatosi sulla medesima disposizione rammentando che con la sentenza n. 406 del 1992 ne ha escluso il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., valorizzando proprio le specifiche cautele previste dalla disposizione in questione. La Corte aveva allora osservato che *«la rimessione, nel caso di specie, di poteri decisionali definitivi alle autorità comunali e la mancata previsione dell'approvazione delle varianti da parte delle Regioni ha il suo fondamento giustificativo nella necessità di snellire ed accelerare al massimo la realizzazione, da parte di enti pubblici o sotto il controllo di questi, di opere destinate a fronteggiare preminenti e pressanti esigenze di soggetti portatori di handicaps in situazione di gravità; d'altra parte la previsione di simili varianti automatiche non è sprovvista di contestuali cautele e vincoli intesi ad assicurare una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio»* (punto 3 del Considerato in diritto).

Ciò detto, il giudice delle leggi ha ritenuto che la norma regionale impugnata dal Governo statale intervenisse a modificare gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma

6, della legge n. 104 del 1992. Infatti, secondo la pronuncia *de qua* la disposizione regionale impugnata determina che l'effetto di variante del piano urbanistico previsto in via eccezionale dalla legge statale solo a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent'anni, si verifichi anche qualora l'immobile non venga utilizzato con tale finalità per il predetto arco temporale minimo di venti anni.

Vengono così meno per la Consulta *“proprio quelle cautele e quei vincoli che, nella sentenza n. 406 del 1992, avevano consentito [...] di escludere la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Se infatti l'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l'ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili, la legge della Regione Siciliana in esame ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all'ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi”*.

Da queste argomentazioni discende, secondo la sentenza in commento, l'irragionevolezza della disciplina regionale oggetto del giudizio e, quindi, la violazione dell'articolo 3 della Costituzione ma anche la sua incidenza negativa sul buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione anche del parametro di cui all'articolo 97 Cost.

In fine, la Corte costituzionale ha accertato anche la violazione 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale della Regione Siciliana, in relazione all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942. Le norme interposte in questione, che recano il “principio della programmazione urbanistica” sono state recentemente qualificate dalla giurisprudenza espressive di **“principi fondamentali della materia” “governo del territorio”** (sentenza n. n. 240 del 2022, punto 3.5.1. del Considerato in diritto), **che si impongono anche alla competenza legislativa primaria in materia di urbanistica che l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale** (sentenza n. 90 del 2023, punto 9.3.3. del Considerato in diritto).

### 3. SENTENZA N. 147 DEL 2023 IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA

#### *1. Premessa*

Con la sentenza n. 147 del 2023 la Corte costituzionale ha deciso la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riguardo agli articoli 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93, della legge della Regione siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

La Corte evidenzia anzitutto che le disposizioni impugnate – contenute in articoli la cui rubrica è «Disposizioni varie» (art. 12) e «Altre disposizioni varie» (art. 13) – di modifica di precedenti leggi della Regione Siciliana, non essendo connesse tra loro, richiedono di essere esaminate partitamente. Inoltre, richiama fin da subito l'attenzione sulla circostanza che gli articoli 12, comma 11, e 13, comma 32, intervengono su complessi normativi rispetto ai quali ha già avuto modo di intervenire con la recente [sentenza n. 90 del 2023](#).

Nei paragrafi seguenti si darà conto della molteplicità dei temi trattati, che si ritiene opportuno richiamare separatamente.

#### *2. La regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica: la riproposizione di una normativa già dichiarata illegittima*

Una prima questione decisa dalla Corte attiene all'articolo 12 della legge n. 13 del 2022. Nello specifico, con il comma 11, il legislatore regionale ha introdotto un nuovo comma *2-bis* all'articolo 25 della legge regionale siciliana n. 16 del 2016, ai sensi del quale è consentita «la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni».

Una disposizione sostanzialmente di identico contenuto era già stata prevista: si trattava dell'originario comma 3 del medesimo articolo 25, sostituito dall'articolo 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. siciliana n. 23 del 2021, poi anch'esso impugnato dinanzi alla Corte costituzionale.

Pendente il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, tale disposizione era stata abrogata dall'art. 6, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. E la Corte – esclusa la possibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere e rilevato che il legislatore siciliano aveva successivamente introdotto la norma oggetto della decisione in commento – con la sentenza n. 90 del 2023 ne ha dichiarato l'illegittimità

costituzionale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali e con l'articolo 14 dello statuto speciale.

Ad avviso della Corte, l'articolo 12, comma 11, presenta i medesimi vizi della disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 90, sebbene consenta di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* per i soli beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 140 cod. beni culturali, mentre l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 lo consentiva tanto per tali beni quanto per quelli vincolati paesaggisticamente *ex lege*.

Ad avviso della Corte, la disposizione oggetto di scrutinio determina «un evidente “abbassamento” di tutela dei valori paesaggistici e ambientali», sia con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto irragionevolmente riaprirebbe i termini per la sanatoria con effetti retroattivi.

Mentre, ai sensi della normativa statale «è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004. La normativa regionale prevede, invece, la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004 rilevando non il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

Ad avviso della Corte, dunque la l'articolo 12, comma 11, della legge regionale n. 12 del 2022 è illegittimo, consentendo di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative ([sentenza n. 201 del 2021](#)), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali» ([sentenza n. 90 del 2023](#)).

### *3. La disciplina in materia di recupero abitativo dei sottotetti.*

Anche le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 – che ha disposto l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – sono connesse a questioni di legittimità costituzionale decise con la [sentenza n. 90 del 2023](#).

Il quadro normativo, in questo caso, è particolarmente intricato e, per provare a comprendere più agevolmente la questione, appare utile dare conto dell'evoluzione nel tempo dell'articolo 5, comma 1, punto 4), della legge regionale siciliana n. 16 del 2016, anche alla luce della precedente sentenza n. 90 del 2023 della Corte costituzionale.

**La disposizione abrogata introduceva le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», dopo la parola «ammezzati», nell’art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come sostituito dall’art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.**

L’art. 5, comma 1, della legge regionale n. 16/2016 si occupa di definire gli «interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio [...] subordinati a permesso di costruire», nell’ambito di questa normativa, la disposizione oggetto di scrutinio determina le condizioni in presenza delle quali (anche in base a quanto previsto dagli altri punti del medesimo art. 5, comma 1, lettera d) è possibile realizzare opere di recupero volumetrico a fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio. In particolare, detto punto 4) disponeva: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Con l’art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, dopo la parola «ammezzati» erano state aggiunte le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Conseguentemente, il testo del richiamato art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), era il seguente: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Tanto la disposizione introdotta nel 2021, quanto la successiva modifica del 2022 sono state oggetto di diverse questioni di legittimità costituzionale, decise dalla Corte con la [sentenza n. 90 del 2023](#). In tale pronuncia la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), come introdotto con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque», per la violazione che ciò determinava dell’art. 14 dello statuto speciale, in riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dalla normativa sugli standard urbanistici e dal codice dei beni culturali. Inoltre, per quanto più direttamente connesso alla sentenza qui in commento, con la medesima [sentenza n. 90 del 2023](#) sono state dichiarate non fondate le questioni con le quali il Presidente del Consiglio dei ministri aveva lamentato che le disposizioni impuginate consentissero il recupero volumetrico a fini abitativi secondo una disciplina “a regime”, ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

La Corte, infatti, al contrario, aveva ritenuto che ciò fosse espressamente escluso dalla formulazione determinata dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale aveva introdotto le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», con la conseguenza – si legge nella sentenza n. 90/2023 – che «il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi non qualsivoglia immobile, ma un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016».

Rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale appena descritto, la disposizione impugnata determina la mera abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, volta a espungere, dall'art. 5, comma 1, lettera *d*), punto 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» che quella disposizione aveva Parole, quelle abrogate, dalle quali la Corte aveva ritenuto di poter trarre, per interpretazione, la norma secondo cui il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Successivamente all'approvazione della disposizione impugnata, il legislatore siciliano è intervenuto nuovamente sull'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: con l'art. 13, comma 58, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie) è stato modificato il punto 1) della lettera *d*), il quale dispone, con norma che vale a individuare gli immobili cui è applicabile anche il punto 4), che costituiscono opere di ristrutturazione edilizia «le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti alla data del 30 giugno 2023».

Ad avviso della Corte, tale ultimo intervento legislativo «non solo rende esplicita l'intenzione del legislatore siciliano di consentire il recupero volumetrico a fini abitativi di locali venuti a esistenza anche dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ma incide su uno degli indici testuali che avevano consentito l'interpretazione di cui alla [sentenza n. 90 del 2023](#), inserendo un limite temporale – quello del 30 giugno 2023 – del tutto incompatibile con l'esegesi che ha consentito di ritenere operante la disciplina regionale solo con riguardo a immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016».

In definitiva, abrogando all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), il limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, la disposizione impugnata consente di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi

anche su immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e, alla luce dell'ultima modifica legislativa intervenuta ammette i relativi interventi su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023: il che determina una violazione del principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale (da ultimo, [sentenza n. 90 del 2023](#)).

Nella pronuncia la Corte richiama decisioni pregresse, in occasioni delle quali ha già avuto modo di affermare che il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico ([sentenza n. 54 del 2021](#)). Normative che – evidenzia il giudice costituzionale – debbono essere «necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi – tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività – aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difforni dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico» ([sentenza n. 17 del 2023](#)).

Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, poiché tale disposizione, nel consentire il recupero volumetrico a fini abitativi finanche in relazione a immobili non ancora esistenti, «compromette irrimediabilmente il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, in quanto oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi».

Inoltre, la Corte dichiara altresì illegittima, in via consequenziale, la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), punto 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che dispone che il recupero volumetrico a fini abitativi sia realizzabile su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023. Tale norma che individua gli immobili cui è applicabile, tra le altre, la disciplina di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), concorre con quest'ultima disposizione nell'ammettere il recupero volumetrico financo di immobili non ancora esistenti. E, dunque, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il tessuto normativo di cui all'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 restituisce due norme tra loro in contraddizione, l'una consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lettera *d*, numero 1), l'altra

consentendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 (comma 1, lettera *d*, numero 4).

Evidenzia la Corte che, tale disposizione – **già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica** – finisce anche per minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, e finirebbe per frustrare la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, limitatamente alle parole «alla data del 30 giugno 2023» e «alla medesima data».

#### *4. I piani demaniali marittimi*

La decisione entra nel merito di un'altra questione. Ci si riferisce all'articolo 123, comma 15, lettera b), punto 1) della legge regionale impugnata, con la quale il legislatore siciliano consente la costruzione di opere entro i 150 metri dalla battigia, se connesse all'esercizio delle attività destinate alla fruizione del mare (di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 200)5, anche laddove non siano previste dai PUDM e purché siano realizzate in stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

La Corte coglie l'occasione, anzitutto, per ricordare che i PUDM – la cui adozione è imposta alle regioni dall'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 – sono «strumenti settoriali “destinat[i] ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatoria” delle concessioni demaniali, al fine di “rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile”. E che, dunque, essi svolgono «un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari» (ancora [sentenza n. 108 del 2022](#)).

Osserva la Corte che, al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, la disposizione impugnata consente il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati, senza quella «visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite» ([sentenza n. 187 del 2022](#)) che richiede la tutela del paesaggio e dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost.

E, dunque, partendo da questi presupposti, la Corte ritiene che la disposizione impugnata violi una norma fondamentale di riforma economico-sociale, quale è il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico. Dal momento che, in assenza tanto di PUDM quanto di piano paesaggistico, la previsione regionale consente che le opere connesse all'esercizio delle attività di diretta fruizione del mare (elencate all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005) possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *a*), cod. beni culturali.

Detto altrimenti, ad avviso della Corte, nel consentire la realizzazione di opere lungo la costa siciliana entro i 150 metri dalla battigia, il legislatore siciliano determina «il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» ([sentenza n. 187 del 2022](#)), già costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale quale «valore imprescindibile [...] espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio» (da ultimo, sentenze [n. 221](#) e [n. 192 del 2022](#)).

##### *5. La disciplina sui titoli abilitativi.*

La Corte ha inoltre dichiarato illegittimo l'articolo 13, comma 93, della legge regionale siciliana n. 13/2022, con la quale il legislatore regionale modificando il termine di cui all'art. 49, comma 2, della legge reg. siciliana n. 16 del 2017, ha prorogato fino al 31 dicembre 2025 «il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali sia stato già comunicato l'inizio dei lavori».

Anche in questo caso, il giudice delle leggi richiama decisioni pregresse, in occasione delle quali, ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» (da ultimo, [sentenza n. 245 del 2021](#)), ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale ([sentenza](#)

[n. 90 del 2023](#)). Nello specifico, per quanto concerne specificamente la durata dei titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, la Corte ha evidenziato che tale principio fondamentale individua «un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» ([sentenza n. 245 del 2021](#)).

Se, dunque, spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori – comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini – non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio. Cosa che il legislatore statale ha ad esempio fatto durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per rispondere a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando «l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro» (sentenza n. 245 del 2021).

In tale quadro, la Corte ritiene che la normativa regionale impugnata risulti radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Osserva la Corte che il legislatore statale quando ha inciso sulla durata dei permessi di costruire di cui al medesimo art. 15 t.u. edilizia, con normative dal carattere eccezionale, lo ha fatto ispirandosi a due principi, espressivi del bilanciamento tra contrapposti interessi: per un verso, ha prorogato di un anno i termini sia di inizio che di ultimazione dei lavori come individuati dai singoli permessi di costruire, la cui efficacia temporale continua dunque a essere fissata dai permessi stessi e non è predeterminata dalla legge (art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito; l'art. 10, comma 11-*decies*, lettera *a*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha successivamente disposto che la proroga sia di due anni); per un altro, ha previsto che sia onere dell'interessato comunicare di volersi avvalere della proroga (ancora art. 10-*septies*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito).

Del tutto diversa – ad avviso della Corte – è, invece, l'impostazione su cui si fonda l'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata. Dal momento che il legislatore siciliano ha disposto una proroga al 31 dicembre 2025 per l'ultimazione dei lavori, così individuando una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga e, dunque, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. La proroga di cui alla disposizione impugnata, inoltre, opera *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, e si presenta eccentrica, dunque, non solo

rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato (art. 6, comma 2).

Deve rilevarsi, infine, come la proroga disposta dalla normativa regionale concerna l'ultimazione di lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione, avvenuta ad agosto 2016, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e già più volte prorogati. Ne consegue che, potendo riguardare la disposizione impugnata anche permessi di costruire rilasciati ben prima dell'agosto 2016, l'efficacia temporale di detti permessi può essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, quand'anche si avvalgano delle recenti proroghe, resta ben al di sotto dei dieci anni.

#### *6. Il termine di durata delle misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici*

La decisione tocca un'altra questione: l'articolo 13, comma 90, della legge regionale impugnata, che interviene sul termine di durata delle misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici. Si tratta di una questione ritenuta non fondata, nel trattare la quale il giudice delle leggi coglie l'occasione per ricostruire il quadro normativo e richiamare la ratio dell'istituto.

Nel ricostruire il complesso quadro normativo entro cui si colloca la disposizione impugnata, la Corte richiama anzitutto l'art. 12, comma 3, del t.u. edilizia, il quale prevede che «[i]n caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Tale disciplina – come la Corte ha già in precedenza rilevato – ha la ratio «di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l'approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L'adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l'effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato

all'adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione» (sentenza n. 102 del 2013). In quella medesima pronuncia, è stato altresì affermato, da un lato, che la disciplina sulle misure di salvaguardia è principio fondamentale nella materia «governo del territorio», incidendo tanto sui tempi dell'attività edificatoria quanto sulla salvaguardia degli assetti urbanistici in itinere e dell'ordinato assetto del territorio; dall'altro, che il principio espresso dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia è quello «secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione» (ancora, sentenza n. 102 del 2013).

Dunque, quello delle misure di salvaguardia è un istituto volto a trovare un contemperamento tra interessi contrapposti: da un lato, l'interesse pubblico a che, nelle more dell'approvazione definitiva dello strumento urbanistico, non siano realizzati interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere difficile o impossibile l'attuazione del nuovo piano non ancora approvato; dall'altro, l'interesse del privato a vedere esaminata dal comune la sua richiesta di permesso di costruire, che è conforme allo strumento urbanistico vigente ma non anche a quello non ancora approvato, che potrebbe anche non entrare mai in vigore (di qui, la mera sospensione, e non già il diniego, della determinazione comunale).

Tale contemperamento è realizzato dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia con due distinte norme, in rapporto tra loro di genere a specie: la norma generale fissa la durata delle misure di salvaguardia in tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico; la norma speciale estende tale durata a cinque anni, laddove, entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, lo strumento urbanistico sia sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione. La norma speciale ha, evidentemente, natura premiale verso le amministrazioni comunali: ove lo strumento urbanistico adottato sia tempestivamente inviato all'autorità competente alla sua approvazione, e dunque il comune si sia adoperato affinché il nuovo piano acquisti presto vigenza, l'interesse pubblico a preservarne la portata gode di un regime di favore, che si sostanzia nella durata delle misure di salvaguardia nel maggior termine di cinque anni.

A livello regionale, con la legge siciliana n. 16 del 2016, che ha disposto il recepimento del t.u. edilizia nella Regione siciliana, l'istituto delle misure di salvaguardia non è regolato autonomamente. Del resto, l'art. 1, comma 1, di detta legge, nel testo oggi vigente a seguito della novella operata dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, prevede che «fatto salvo quanto previsto al Titolo II» nella Regione si applica il t.u. edilizia, tra cui rientra anche l'articolo 12 t.u. edilizia, rispetto al quale nulla dispone il Titolo II.

La disposizione impugnata, invero, non interviene sulla legge regionale n. 16/2016, quanto piuttosto reca una modifica all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, il quale

reca le misure di salvaguardia e al comma 6 dispone che «Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del PTR e comunque non oltre cinque anni dalla loro entrata in vigore». La modifica apportata dalla norma regionale impugnata riduce tale termine da cinque a tre anni.

Quest'ultima disposizione reca, dunque, una norma transitoria che concerne la durata non di tutte le misure di salvaguardia efficaci sul territorio siciliano – per le quali, di regola, vale la disciplina di cui all'art. 12 t.u. edilizia, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 – ma soltanto di quelle già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020. La ratio è quella di prorogare l'efficacia delle misure di salvaguardia all'epoca vigenti – per un tempo pari all'adozione del PTR o, in mancanza di questa, a cinque anni – in modo da consentire l'entrata a regime della nuova disciplina sul governo del territorio e, nel frattempo, preservare la portata dispositiva dell'adottando PTR.

Ne deriva che, nella Regione Siciliana convivono due discipline sulla durata delle misure di salvaguardia: una generale, che, secondo quanto prescrive l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, rende applicabili le norme poste dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia e, dunque, vale a determinare la durata delle misure di salvaguardia a seguito dell'adozione di nuovi piani; e una speciale, che, alle misure di salvaguardia già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, applica i termini di cui all'art. 54 di quest'ultima.

Ricostruito in questi termini il quadro normativo, ad avviso della Corte la disposizione regionale impugnata, la quale ha modificato l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 stabilendo in tre anni il termine massimo di durata delle misure di salvaguardia prorogate, ha effetto soltanto sulle misure già efficaci alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, cui si applica il regime previsto dalla norma generale espressa dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, che stabilisce una durata triennale delle misure di salvaguardia. Diversamente, le misure che, beneficiando del regime speciale e premiale di cui al medesimo art. 12, comma 3, hanno durata quinquennale, non ricadono nel campo di applicazione della disposizione impugnata, come già non ricadevano in quello dell'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020.

Altrimenti detto, con l'impugnato art. 13, comma 90, il legislatore siciliano ha disposto che la proroga di cui all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 sia non più di cinque, ma di tre anni, con il che ha ricondotto la durata delle misure di salvaguardia vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale – misure alle quali, per quanto anzi detto, non era applicabile il regime speciale e premiale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia – alla medesima durata, pari a un triennio, prevista dalla norma generale dettata dallo stesso art. 12, comma 3. Di qui,

pertanto, la non fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse, in quanto la disposizione impugnata non si discosta affatto dalla normativa statale che funge da limite alla potestà legislativa della Regione Siciliana.

### *7. Il richiamo alla buona qualità della legislazione*

Nell'illustrare la decisione in oggetto, c'è un ultimo aspetto che non si può trascurare: il richiamo della Corte alla buona qualità della legislazione. Ci si riferisce al passaggio in cui la Corte sottolinea di non potersi esimere «dal rilevare come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico, con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta». Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio».

Già nella sentenza n. 76/2023, anch'essa relativa alla legge di stabilità siciliana, prima della parte dispositiva, il giudice costituzionale aveva pronunciato un simile monito, rilevando “la sovrapposizione di normative eterogenee, l'attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio da questa Corte perché impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, non ultima, la peculiarità delle modalità di approvazione della legge di stabilità regionale, il cui testo definitivo si rivela del tutto nuovo non solo rispetto a quello presentato dalla Giunta regionale, ma anche a quello su cui si è svolta la gran parte della discussione parlamentare”.

Fino ad arrivare, con la sentenza n. 110/2023 su una legge della Regione Molise a dichiarare illegittima una disposizione impugnata per contrasto con l'articolo 3 Cost.: “in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione

dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa”

#### 4. ORDINANZA N. 187 DEL 2023” IN TEMA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA

L’ordinanza in commento ha dichiarato estinto il giudizio nei confronti della Regione siciliana per la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri a seguito della sopravvenienza delle modifiche normative alla legge regionale n. 12 del 2022 recante “*Riconoscimento e promozione della Dieta mediterranea*”.

La legge oggetto di sindacato di legittimità conteneva disposizioni per la cui attuazione era necessaria una adeguata copertura finanziaria, prevedendo tra le altre l’istituzione della giornata regionale della dieta mediterranea patrimonio dell’umanità e di un apposito albo dei ristoratori che somministrano prodotti tipici siciliani senza la quantificazione dei relativi oneri finanziari.

A seguito del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., a distanza di un mese il legislatore regionale ha provveduto ad indicare una copertura finanziaria con la legge regionale n. 16 del 2022.

A tal proposito appare utile ribadire che il rispetto dei principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale del bilancio, fissati dall’articolo 81 della Costituzione, dalla legge regionale 8 luglio 1977, n.47 e s.m. e i., dalla legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e i. e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m. e i. sull’armonizzazione contabile, comportano il rispetto rigoroso dell’obbligo di copertura finanziaria nella formazione delle leggi regionali, nonché la quantificazione degli oneri diretti o indiretti potenzialmente in grado di generare squilibri nel bilancio della Regione siciliana.

Venuta meno la materia del contendere, con rinuncia delle parti al giudizio, la Corte ha dichiarato pertanto estinto il processo.