

REPUBBLICA ITALIANA

Anno 77° - Numero 23

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REGIONE SICILIANA**

PARTE PRIMA

Palermo - Giovedì, 1 giugno 2023

SI PUBBLICA DI REGOLA IL VENERDI'  
Sped. in a.p., comma 20/c, art. 2,  
L. n. 662/96 - Filiale di Palermo

DIREZIONE, REDAZIONE, AMMINISTRAZIONE: VIA CALTANISSETTA 2-E, 90141 PALERMO  
INFORMAZIONI TEL. 091/7074930-928 - ABBONAMENTI TEL. 091/7074943 - INSERZIONI TEL. 091/7074936-940 - FAX 091/7074927  
POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC) gazzetta.ufficiale@certmail.regione.sicilia.it

**DISPOSIZIONI E COMUNICATI**

**CORTE COSTITUZIONALE**

**Sentenza 8 febbraio - 17 aprile 2023, n. 73** . . . . . pag. 2

**Sentenza 20 febbraio - 9 maggio 2023, n. 90** . . . . . pag. 18

**Sentenza 8 marzo - 11 maggio 2023, n. 92** . . . . . pag. 87

**Ricorso alla Corte costituzionale dell'Avvocatura generale dello Stato per il Presidente del Consiglio dei Ministri c/Regione siciliana per la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2, recante: "Legge di stabilità regionale 2023-2025".** . . . . . pag. 106

# DISPOSIZIONI E COMUNICATI

## CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 8 febbraio - 17 aprile 2023, n. 73.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Silvana	SCIARRA	Presidente
-	Daria	de PRETIS	Giudice
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”
-	Giovanni	AMOROSO	”
-	Francesco	VIGANÒ	”
-	Luca	ANTONINI	”
-	Stefano	PETITTI	”
-	Angelo	BUSCEMA	”
-	Emanuela	NAVARRETTA	”
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	”
-	Marco	D'ALBERTI	”

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive del 23 febbraio 2022, iscritte, rispettivamente, ai n. 25 e 26 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

*Visti* gli atti di costituzione del Comune di Monforte San Giorgio, del Comune di San Pier Niceto, del Consorzio ASI di Messina in liquidazione e dell'Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive (IRSAP), nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco

D'Alberti;

*uditi* gli avvocati Raffaella Ermelinda Pugliano per il Comune di Monforte San Giorgio e per il Comune di San Pier Niceto, Riccardo Rotigliano per il Consorzio ASI di Messina in liquidazione e per l'IRSAP, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per la Regione Siciliana;

*deliberato* nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con due sentenze non definitive di analogo tenore, rispettivamente iscritte al reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive).

1.1.– L'art. 19, comma 2, lettera *b*), dispone il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli *ex* consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI), mentre l'art. 16, comma 13, attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree attribuite ai consorzi ASI.

1.2.– La questione è stata sollevata nell'ambito dei giudizi di appello rispettivamente promossi da due comuni siciliani avverso la sentenza di primo grado che aveva ritenuto in parte irricevibili e in parte inammissibili i ricorsi presentati per l'annullamento delle determinazioni con cui il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina aveva provveduto a trasferire agli stessi comuni, ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, le strade ad uso pubblico, con le relative pertinenze, ricadenti nei territori di competenza di ciascun comune e già appartenenti al Consorzio.

1.3.– Il CGARS ha dichiarato gli appelli ricevibili e non fondati i motivi di merito proposti, ad esclusione di quello riguardante la questione di legittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati. Il

COPIA  
NOTA

giudice *a quo* ha ritenuto non manifestamente infondata la questione osservando che, in origine, la legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 aveva previsto il trasferimento all'IRSAP degli immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile di ciascun consorzio ASI e tra questi «la viabilità e le opere connesse».

Aggiunge il giudice *a quo* che, in coerenza con tale previsione, attribuita all'IRSAP della proprietà delle strade e dei correlativi obblighi di gestione, l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 11, comma 128, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale) e dall'art. 9, comma 1, lettera g), della legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 33 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 in materia di IRSAP. Disposizioni varie), ha previsto che «[g]li oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree di cui alla presente legge, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale delle attività produttive, quando questo sarà formalmente costituito con l'approvazione dello statuto».

Successivamente, l'art. 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), nel modificare l'art. 19, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, ha previsto il trasferimento ai comuni competenti per territorio della proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze. Il CGARS rileva che a tale modifica non si è accompagnata né una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione delle strade, che sono incardinati in capo al proprietario delle stesse, né una modifica dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che aveva attribuito all'IRSAP gli oneri di urbanizzazione e costruzione previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi.

1.4.– Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con il primo, quarto, quinto e sesto comma dell'art. 119 Cost., nonché con l'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, avuto riguardo ai principi di autonomia finanziaria dei comuni e di correlazione tra risorse e funzioni. Nella fattispecie esaminata, in violazione dei richiamati precetti, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai

COPIA  
NOTA

comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari.

1.5.– Il giudice rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost., poiché la lesione arrecata al principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni attribuite ai comuni siciliani sarebbe idonea a incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, che non risulterebbero adeguatamente finanziati.

1.6.– Sarebbe violato anche il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., atteso che risulterebbe differenziata in modo irragionevole la posizione giuridica dei comuni siciliani – obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie – rispetto alla posizione dell'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e che, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.– Si sono costituiti, ciascuno nel giudizio di proprio interesse, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto, parti appellanti nei giudizi *a quibus*, che hanno chiesto l'accoglimento della questione sottoposta a questa Corte, richiamando le motivazioni rese nelle sentenze non definitive. Aggiungono che l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 si evincerebbe pure in relazione all'art. 16, comma 14, della medesima legge regionale, che prevede anch'esso il versamento all'IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, e al precedente art. 4, commi 1 e 2, secondo cui all'Istituto sono versati un contributo regionale per il raggiungimento delle finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale, comprese, ai sensi del comma 2, lettera *c*), la progettazione, realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali, e un contributo per le spese di funzionamento e di gestione.

I Comuni, inoltre, fanno presente che molte delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IRSAP sono state riformate dalla legge reg. Siciliana n. 33 del 2021. Per i profili di interesse, richiamano l'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale legge regionale, che nel modificare l'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, riguardante le funzioni e le finalità dell'IRSAP, ha previsto che «le strade sono cedute al comune competente per territorio». L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021, nel modificare l'art. 3, comma 2, lettera *c*), della

COPIA  
NOTA

legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha poi aggiunto, nell'elenco dei mezzi finanziari dell'IRSAP, i «proventi derivanti dalla corresponsione degli oneri di costruzione di cui ai commi 13 e 14 dell'articolo 16».

Infine, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha attribuito all'IRSAP il potere di ampliare «[le] aree di sviluppo industriale esistenti mediante l'inclusione di aree confinanti alle stesse» e il successivo comma 5 ha disposto che «[l]e opere di urbanizzazione necessarie alle nuove aree incluse nell'agglomerato industriale esistente [...] sono consegnate per la gestione ai comuni competenti». Rispetto alle ulteriori disposizioni succitate, i Comuni chiedono che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

3.– Si sono altresì costituiti in entrambi i giudizi il consorzio ASI di Messina in liquidazione e l'IRSAP, eccependo in primo luogo l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta per omesso tentativo di interpretazione conforme. Il rimettente non si sarebbe confrontato con l'ipotesi interpretativa, prospettata dai ricorrenti stessi nei giudizi *a quibus*, secondo cui ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

3.1.– La questione sarebbe inammissibile anche perché basata su presupposti interpretativi errati, non trovando fondamento nella disciplina vigente l'assunto secondo cui esisterebbe un nesso di correlazione necessaria tra la proprietà della strada, con i conseguenti oneri di manutenzione, e la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione per la realizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree oggetto della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

3.2.– Le controparti eccepiscono un ulteriore profilo di inammissibilità, rilevando che la pronuncia chiesta dal giudice rimettente obbligherebbe la Corte a operare un intervento additivo “creativo”, manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

3.3.– Quanto al merito della questione sottoposta, il Consorzio e l'IRSAP sostengono che gli oneri di urbanizzazione e costruzione non sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e che il trasferimento delle strade al comune costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per l'ente territoriale, a prescindere dalla necessità di sostenere gli eventuali costi manutentivi. I comuni, comunque, avrebbero la possibilità di affrontare tali costi attraverso vari mezzi, quali la riscossione

COPIA  
NOTA

di tributi e tariffe, i proventi delle sanzioni amministrative elevate per talune violazioni del codice della strada nonché specifici finanziamenti ministeriali per la manutenzione stradale.

4.– È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, in quanto basata su un presupposto errato, relativo all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, da un lato, e la gestione e manutenzione della rete viaria, dall'altro. I suddetti oneri sarebbero, invece, finalizzati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria.

A tal fine, il Presidente della Regione Siciliana richiama l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380) ed evidenzia che la disposizione non contiene riferimenti ai costi di gestione e manutenzione delle strade, mentre prevede che gli oneri di urbanizzazione siano finalizzati alla realizzazione delle relative opere. Sarebbe, dunque, ragionevole l'attribuzione all'IRSAP di tali oneri, in quanto funzionali non alla manutenzione delle strade già esistenti e trasferite ai comuni, bensì alla realizzazione di nuove strade da parte dell'Istituto.

5.– In prossimità dell'udienza, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto hanno depositato memorie difensive, in cui hanno replicato alle eccezioni sollevate dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione.

5.1.– In primo luogo, quanto all'affermazione dell'IRSAP secondo cui l'Istituto, pur non essendovi tenuto, avrebbe provveduto al finanziamento dei lavori di manutenzione delle strade dell'agglomerato di Milazzo (su cui insistono le strade trasferite), i Comuni evidenziano che tali lavori non avrebbero risolto la situazione di gravissimo degrado nella quale verserebbe la viabilità trasferita.

5.2.– Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme, i Comuni richiamano la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la necessità che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivoca, e aggiungono che, contrariamente a quanto assunto dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione, le ordinanze di rimessione avrebbero evidenziato i motivi che ostavano all'accoglimento della tesi interpretativa secondo cui

COPIA  
NOTA

l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità (in capo ai comuni) e la gestione delle strade e delle relative pertinenze (in capo all'IRSAP).

5.3.– Sarebbe non fondata anche l'eccezione di inammissibilità per l'erroneità del presupposto interpretativo, in quanto gli oneri di urbanizzazione e costruzione sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e la relativa regola sarebbe cristallizzata nell'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione [...] e a spese di progettazione per opere pubbliche».

5.4.– Non sarebbe condivisibile, poi, l'affermazione secondo cui il trasferimento delle strade costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per il comune, a prescindere dall'obbligo che incombe sull'ente territoriale di doverne sostenere gli oneri manutentivi, alla luce dei vantaggi derivanti dalla riscossione di tributi e tariffe e dai proventi delle sanzioni amministrative e da finanziamenti ministeriali.

Le deduzioni delle controparti sul punto sarebbero innanzitutto inammissibili perché formulate per la prima volta nel presente giudizio e, in ogni caso, non fondate. Sarebbe il legislatore stesso ad aver ritenuto adeguate le risorse finanziarie relative alla gestione delle strade che i comuni percepiscono dal pagamento, oltre che della tassa per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP), del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP) e dell'imposta municipale propria (IMU), degli oneri di urbanizzazione. Di conseguenza, nel caso in esame, ove i comuni percepiscono soltanto le imposte anzidette e non gli oneri di urbanizzazione, le risorse economico-finanziarie dell'ente non sarebbero adeguate.

I Comuni osservano anche che l'IRSAP continua ad incassare i contributi corrisposti annualmente dalla Regione Siciliana, di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, finalizzati alla gestione delle opere infrastrutturali, e che dallo stesso regolamento per la gestione delle infrastrutture depositato dall'Istituto in giudizio risulta che l'IRSAP pone a carico di ciascuna azienda, ricadente nell'area industriale, il

COPIA  
NOTA



pagamento di un contributo annuale per la gestione delle infrastrutture, tra cui le strade. Aggiungono che i tratti di strada destinati al trasferimento non potranno mai costituire oggetto di uso o di occupazione e che, quanto alla possibilità per i Comuni, prospettata da IRSAP e Consorzio ASI, di coprire i costi di manutenzione della viabilità attraverso un prevedibile aumento dell'IMU, il trasferimento delle strade non potrebbe comportare l'aumento dell'imposta, che è correlata al valore dell'immobile del soggetto obbligato a pagare il tributo.

Quanto alla circostanza che gli enti comunali per la manutenzione delle strade beneficiano del 50 per cento dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative elevate per violazione del codice della strada e dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, replicano che gli anzidetti accertamenti necessitano di strumentazione e personale, da collocare sulle strade in questione, di cui essi non dispongono, stante la situazione di grave crisi economico-finanziaria in cui versano. Affermano che le strade in questione non rientrano tra quelle comunali e, di conseguenza, non potrebbero essere destinatarie di finanziamento ministeriale, che tra l'altro sarebbe di importo irrisorio, rispetto alle imponenti opere di manutenzione necessarie per la gestione delle strade.

5.5.– I Comuni ritengono non significativa la circostanza, richiamata nelle difese delle controparti, secondo cui nella fattispecie in esame, a differenza del caso considerato dalla sentenza di questa Corte n. 135 della 2020, non vi sarebbe una successione a titolo universale dei comuni nel patrimonio dei consorzi ASI, bensì una successione a titolo particolare nella titolarità di singoli beni, poiché ciò che rileva sarebbe non il tipo di successione, ma il valutare in concreto se la legge regionale in questione abbia provocato uno squilibrio tra le nuove funzioni attribuite all'ente locale e le risorse a questo trasferite.

5.6.– Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità sollevata in ordine al *petitum* formulato dal rimettente, i Comuni ritengono che la sentenza di accoglimento da parte di questa Corte non comporterebbe un vuoto normativo, da colmare con un intervento additivo "creativo", ma semplicemente la reviviscenza del testo previgente dell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2021, con la persistenza della proprietà delle strade di che trattasi in capo all'IRSAP.

*Considerato in diritto*

1.– Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con due sentenze non definitive di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97,

COPIA  
NOTA

primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

1.1.– Le disposizioni impugnate prevedono, da un lato, all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli *ex* consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI); d'altro lato, all'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, l'esclusiva attribuzione all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle *ex* aree consortili.

1.2.– Secondo il giudice *a quo*, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

1.3.– Sarebbero violati anche l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., a causa dell'inadeguato finanziamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade e della conseguente lesione del principio del buon andamento, e l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento tra i comuni siciliani, obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e l'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.– In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le sentenze non definitive di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.– Ancora in via preliminare, deve essere precisato che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia di per sé l'ammissibilità delle questioni con essa sollevate.

COPIA  
NOTA

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* – come nel caso in esame – abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (tra le tante, sentenza n. 218 del 2021).

4.– Quanto ai profili di asserita inammissibilità, non è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme.

L'IRSAP e il Consorzio ASI di Messina in liquidazione sostengono che il rimettente non si sarebbe confrontato con la possibilità di interpretare la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 nel senso che ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

In realtà, il giudice rimettente ha affrontato la questione e, con ampia motivazione, ha ritenuto che gli oneri di gestione siano una «conseguenza naturale della titolarità del bene» e che essi possano essere attribuiti ad un soggetto diverso dall'ente proprietario delle strade solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, non presente nell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

Se queste valutazioni siano condivisibili, è questione che attiene al merito. Ai fini dell'ammissibilità, è infatti sufficiente – in base alla costante giurisprudenza di questa Corte – che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (tra le tante, sentenze n. 172 e n. 150 del 2021).

5.– Afferisce al merito anche l'eccezione relativa all'asserita erroneità del presupposto interpretativo, cioè all'esistenza di una correlazione diretta tra la corresponsione degli oneri di urbanizzazione e costruzione e la manutenzione delle opere viarie.

6.– Non può essere accolta neppure l'eccezione riguardante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, tale da implicare scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore: ciò alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano

COPIA  
NOTA

nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, sentenze n. 34 del 2021 e n. 224 del 2020).

Il giudice rimettente, nel reputare irragionevole un meccanismo che, nel prevedere l'assegnazione all'IRSAP dei mezzi finanziari per lo svolgimento delle proprie attività, ivi compresi i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, non attribuisce alcuna risorsa ai comuni, ai quali sono trasferite le opere viarie con i connessi obblighi manutentivi, sollecita un intervento di questa Corte, affinché il trasferimento delle strade si accompagni all'attribuzione agli enti comunali delle risorse necessarie.

La circostanza che siano presenti spazi rimessi alla discrezionalità legislativa circa la concreta modalità di assegnazione delle risorse non implica la sottrazione delle norme al giudizio sulla legittimità costituzionale, specie ove sia rilevata una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenza n. 157 del 2021).

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in riferimento al primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., è fondata.

7.1.– La disamina nel merito delle censure richiede un'esposizione della legislazione della Regione Siciliana che disciplina il trasferimento all'IRSAP dei compiti già assegnati ai consorzi ASI.

7.2.– La composizione, gli scopi e i mezzi finanziari dei consorzi ASI ("consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione"), enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali, erano disciplinati dalla legge della Regione Siciliana 4 gennaio 1984, n. 1 (Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia). Era previsto che i consorzi provvedessero all'esecuzione delle opere consortili (art. 31) e che fossero responsabili della gestione delle infrastrutture, servizi ed impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei (art. 32).

Nell'ambito dell'attività svolta per la realizzazione delle opere occorrenti per l'attuazione da parte dei consorzi delle iniziative stabilite dalla legge, gli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree consortili erano esonerati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione degli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree (art. 24).

7.3.– La legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha soppresso e posto in liquidazione i consorzi ASI esistenti, attraverso lo scioglimento degli organi consortili e la contestuale

COPIA  
NOTA

nomina, per lo svolgimento delle attività di liquidazione, di un commissario straordinario per ogni consorzio ASI, con il compito, tra l'altro, di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui «la viabilità e le opere connesse» (art. 19, comma 2, lettera *f*, nel suo testo originario) da trasferire all'IRSAP, ente strumentale della Regione Siciliana istituito con la medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

7.4.– La finalità dell'IRSAP era ed è quella di promuovere «l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti» (art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012). A tal fine, all'Istituto è stato assegnato il compito, tra l'altro, di acquisire gli immobili necessari alla realizzazione delle infrastrutture e degli stabilimenti da destinare allo svolgimento delle attività produttive (art. 2, comma 2, lettera *b*) e di progettare, realizzare e gestire le opere infrastrutturali e i servizi destinati alle imprese insediate (art. 2, comma 2, lettera *c*). All'IRSAP sono stati anche attribuiti i proventi derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle predette aree.

7.5.– L'assetto iniziale, caratterizzato dall'attribuzione all'IRSAP dei compiti di gestire le opere viarie presenti nelle aree industriali, è mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, il cui art. 10 ha riformulato l'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in particolare assegnando al commissario liquidatore dei consorzi ASI il compito di «trasferire ai comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze» (art. 19, comma 2, lettera *b*).

7.6.– Infine, la legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha modificato l'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, prevedendo che, tra le opere infrastrutturali progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP, le strade siano cedute al comune competente, mentre le infrastrutture del servizio idrico integrato sono affidate in concessione d'uso al soggetto gestore.

7.7.– L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 elenca i mezzi finanziari di cui l'IRSAP può beneficiare per l'espletamento dei propri compiti, ivi compresa la corresponsione in via esclusiva in favore dell'Istituto degli oneri di urbanizzazione e costruzione, di cui all'art. 16 della medesima legge regionale.

8.– L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento

COPIA  
NOTA

delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali.

9.– La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata da questa Corte. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

Questa Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. Ha precisato che l'art. 119 Cost. «impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 137 del 2018).

Questa Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere «difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite» (sentenza n. 155 del 2020).

L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni, come sono quelli costituiti nei giudizi *a quibus*, che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020).

10.– È, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 per violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., avuto riguardo alla mancata assegnazione di risorse ai comuni cui vengono trasferite nuove funzioni.

COPIA  
NOTA

Infatti, non può dubitarsi che il trasferimento ai comuni della viabilità e delle opere connesse comporti l'assegnazione, unitamente alla proprietà delle strade, dei connessi obblighi di gestione e manutenzione, in applicazione di quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi».

La totale assenza di risorse finanziarie comporta un pregiudizio per i comuni a causa dell'impossibilità di sostenere i nuovi compiti.

11.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

12.– Rimangono assorbite le questioni aventi ad oggetto l'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

13.– Non sono fondate le ulteriori questioni sollevate dal rimettente, in riferimento ai parametri costituzionali e statutari evocati, aventi ad oggetto l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che attribuisce in via esclusiva all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione.

L'incompatibilità con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse è, infatti, ascrivibile unicamente all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che trasferisce le opere viarie ai comuni senza assegnare ad essi le risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione.

Non risulta irragionevole, invece, la scelta del legislatore regionale contenuta nell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, di attribuire all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, poiché tali oneri hanno la funzione di compensare non solo l'attività di manutenzione e gestione, ma anche quella di realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto.

14.– La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 2, comma 2, lettera c), secondo

COPIA  
NOTA

periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che prevede la cessione da parte dell'IRSAP ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. La disposizione risulta espressiva della stessa logica sottesa al censurato art. 19, comma 2, lettera *b*), comportando la medesima violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., di cui replica gli effetti pregiudizievoli a carico dei comuni. Infatti, al trasferimento delle strade ai comuni da parte dell'IRSAP non si accompagna la necessaria dotazione finanziaria per la gestione e manutenzione delle opere viarie trasferite.

15.– Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana, in coerenza con i principi espressi da questa Corte, assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *c*), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

COPIA  
NOTA



3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

*Il presidente:* Sciarra

*Il redattore:* D'Alberti

*Il cancelliere:* Milana

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

*Il direttore della Cancelleria:* Milana

**(2023.21.1254)045**

COPIA TRATTA DAL SITO UFFICIALE DELLA G.U.R.S  
NON VALIDA PER LA COMMERCIALIZZAZIONE

Sentenza 20 febbraio - 9 maggio 2023, n. 90.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Silvana	SCIARRA	Presidente
-	Daria	de PRETIS	Giudice
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”
-	Giovanni	AMOROSO	”
-	Francesco	VIGANÒ	”
-	Luca	ANTONINI	”
-	Stefano	PETITTI	”
-	Angelo	BUSCEMA	”
-	Emanuela	NAVARRETTA	”
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	”
-	Marco	D’ALBERTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera *b*), 22, 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), e 38 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), e degli artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), e 2, lettere *c*) ed *e*), 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), e 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-20 ottobre 2021 e 22 maggio 2022, depositati in cancelleria il 14 ottobre 2021 e il 23 maggio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 63 del registro ricorsi 2021 e al n. 33 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 46 dell'anno 2021 e n. 24 dell'anno 2022.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Siciliana nel giudizio promosso con il

ricorso n. 33 del 2022;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

*deliberato* nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 63 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), per come meglio specificato più avanti e in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.– Il ricorrente premette che l'art. 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha modificato diverse disposizioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», cui la legge siciliana oggetto d'impugnazione avrebbe inteso adeguare la normativa regionale, presentandosi tuttavia viziata nelle disposizioni censurate.

L'art. 14, comma 1, lettere n) e f), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, infatti, attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, nonché di urbanistica: competenza che, tuttavia, deve esercitarsi nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e delle norme di grande riforma economico-sociale – tra le quali devono annoverarsi il codice dei beni culturali nonché «le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma» – oltre che degli artt. 3 e 9 della Costituzione. Di competenza esclusiva statale sono, invece, le materie dell'ordinamento penale e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettere l e m, Cost.).

COPIA  
NON

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, con riguardo alla disciplina del governo del territorio, «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi», restando in capo alle Regioni la possibilità di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali». Ad ogni modo, «la funzione della salvaguardia ambientale/paesaggistica costituisce elemento fondamentale e prevalente della gestione del territorio».

1.2.– Ciò premesso, il ricorrente censura innanzitutto l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380): costituzionalmente illegittimi sarebbero, in particolare, i commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3, per violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

La disposizione regionale amplierebbe l'elenco degli interventi di attività edilizia libera e di quelli sottoposti a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), per molti dei quali il d.P.R. n. 380 del 2001 richiede il permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire: il che presenterebbe «profili di particolare criticità rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica».

1.2.1.– In particolare, il ricorrente censura l'art. 3, commi 1, lettere *b), h), l), m), p), s), aa) e af)*, e 2, lettere *g), h), i), l) e p)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 impugnato, in quanto consente l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo» laddove essi sarebbero «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera *e)* del comma 1 dell'art. 3 [t.u. edilizia], per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)».

Richiamando ampiamente la sentenza n. 282 del 2016 di questa Corte, il ricorrente rileva che il regime dei titoli abilitativi edilizi ha natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio» e che le previsioni dei legislatori regionali devono svilupparsi «secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche

COPIA  
NON

ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo». Si tratterebbe di limiti valevoli anche per il legislatore siciliano, ai sensi dell'art. 14 dello statuto speciale.

1.2.2.– Tra gli interventi edilizi consentiti senza titolo abilitativo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea la particolare criticità, rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica, delle previsioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 che consentono: i) la realizzazione di rampe o di ascensori esterni volti alla eliminazione di barriere architettoniche, se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche (art. 3, comma 1, lettera *b*), mentre l'art. 6, comma 1, lettera *b*), t.u. edilizia escluderebbe «proprio la realizzazione degli ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio»; ii) l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, al di fuori dei centri storici (art. 3, comma 1, lettera *aa*), mentre l'art. 6, comma 1, lettera *e-quater*), t.u. edilizia ha limitato tale possibilità ai soli pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici; iii) la realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali (art. 3, comma 1, lettera *af*), mentre la normativa statale richiede il permesso di costruire, sottolineandosi, per un verso, che potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali».

1.2.3.– Tra gli interventi edilizi soggetti a CILA, il ricorrente si sofferma particolarmente sulla previsione che consente, sempre a seguito della novella operata dall'art. 4 impugnato, la realizzazione di «sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» (art. 3, comma 2, lettera *p*). Tale rinvio alle linee guida costituirebbe, tuttavia, «una vistosa deroga» agli artt. 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che prevedono invece specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati; non sarebbe contemplato alcun intervento degli uffici preposti alla tutela, poiché il rispetto delle

COPIA  
NON

linee guida sarebbe autocertificato con la CILA; la valutazione di compatibilità sarebbe effettuata prendendo a parametro dette linee guida e non, invece, la «disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli artt. 135, 140, 141-*bis* e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», che sarebbero norme di grande riforma economico-sociale.

1.2.4.– Le disposizioni indicate, come modificate dall'impugnato art. 4, sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e degli artt. 3, 9 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Esse, infine, «liberalizzando interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, o subordinandone alcuni alla semplice CILA», determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.2.5.– Il ricorrente reputa costituzionalmente illegittimo anche il comma 7 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'impugnato art. 4, secondo il quale «[l]e disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo».

Il Presidente del Consiglio rileva che tale previsione – che peraltro è in contraddizione con il comma 1 del medesimo art. 3, il quale fa salve, oltre alle normative di settore, tra cui quella dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, anche le prescrizioni degli strumenti urbanistici – sarebbe costituzionalmente illegittima sotto plurimi profili.

Innanzitutto, essa sarebbe in contrasto con norme di grande riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti *ex art.* 14 dello statuto speciale: con gli artt. 6, comma 1, e 6-*bis*, comma 1, t.u. edilizia che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti; e con l'art. 27 t.u. edilizia, che regola la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, nonché le conseguenze dell'accertamento della violazione degli strumenti urbanistici e che sarebbe posta nel nulla dalla normativa censurata.

COPIA  
NON

La norma regionale sarebbe altresì lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost., oltre che, come ricordato, in contrasto con i limiti di cui all'art. 14 dello statuto siciliano: ciò perché verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe già rilevato che le limitazioni delle funzioni degli enti locali devono essere necessarie, adeguate e correttamente bilanciate con altri interessi coinvolti (è richiamata la sentenza n. 119 del 2020).

La realizzabilità di una tale mole di interventi «di ingente impatto sul territorio» in deroga alla pianificazione urbanistica sarebbe in contrasto anche con «la norma di grande riforma economico-sociale costituita dal principio della pianificazione urbanistica, di cui all'articolo 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato».

Ancora, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto siciliano perché in violazione delle norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ai sensi delle quali «il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale». In particolare, poiché il richiamato art. 145 prevede che il piano paesaggistico sia inderogabile da parte di ogni altro strumento di pianificazione, «la prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, adeguati al piano paesaggistico, può tradursi in una deroga a quest'ultimo». Del codice dei beni culturali e del paesaggio sarebbero violati anche gli «artt. 45 e seguenti», in quanto la norma impugnata non consente agli strumenti urbanistici di vietare gli interventi consentiti *ex lege*, così ponendosi in contrasto con il regime di tutela indiretta da detto codice previsto.

1.2.6.– Il ricorrente, a conclusione delle censure avverso l'impugnato art. 4, osserva che è irrilevante la circostanza che il nuovo art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 sia in parte analogo a quello espresso dal previgente testo del medesimo art. 3, essendo inapplicabile, per costante giurisprudenza costituzionale, l'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via di azione.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, l'illegittimità costituzionale, per violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti, dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 5 della legge reg.

COPIA  
NON

Siciliana n. 16 del 2016.

La disposizione regionale sarebbe solo in apparente attuazione dell'art. 10, comma 3, t.u. edilizia, poiché, al comma 1, lettera *d*), del richiamato art. 5, nel definire quali interventi, subordinati a permesso di costruire, rientrano tra le «opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio», «sostanzialmente introduce a regime la legittimazione al recupero a fini abitativi *ex post* di sottotetti, pertinenze, verande, locali interrati etc.». Il legislatore regionale, osserva il ricorrente, ha contestualmente abrogato l'art. 18 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003) che consentiva siffatti interventi, così autorizzando oggi il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*»: il tutto ammesso sia nei centri storici, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente a quanto previsto dal cosiddetto piano casa, per come esplicitato dall'intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009 sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

Il ricorrente osserva, preliminarmente, che il legislatore nazionale – fuori dalle ipotesi di cui al piano casa (previsto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106) – non ha disciplinato il recupero abitativo di opere del genere, «che pur si pone come derogatorio al principio di ordinato sviluppo del territorio nel rispetto degli strumenti e degli standard urbanistici». La giurisprudenza costituzionale, al contempo, ha ritenuto costituzionalmente non illegittime analoghe norme regionali «a condizione che [siano] rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità» (sentenza n. 208 del 2019): ne conseguirebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, che sarebbero applicabili le indicazioni dettate dal legislatore statale in occasione del piano casa. Secondo questa Corte, aggiunge il ricorrente, i centri storici devono essere tutelati quali beni unitari, nella cooperazione tra

COPIA  
NON



Stato e Regioni (è citata la sentenza n. 130 del 2020).

Il legislatore regionale siciliano, invece, con la nuova formulazione del richiamato art. 5 consentirebbe: i) il recupero volumetrico a fini abitativi delle opere anzidette «senza alcun limite temporale, ossia “a regime”, comprese quelle realizzate su immobili regolarizzati a seguito di sanatoria» (comma 1, lettera *d*, numero 1); ii) «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati “in deroga alle norme vigenti”» (comma 1, lettera *d*, numero 4), norme che invece nell’ambito del piano casa sono state mantenute ferme (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 217 del 2020); iii) «l’apertura di finestre, lucernari e terrazzi, opere in grado di modificare permanentemente lo *sky line* urbano, senza inquadrare tali interventi all’interno del piano paesaggistico, strumento di vertice deputato alla pianificazione territoriale e ciò anche nei centri storici (esclusi invece dalla normativa sul piano casa)» (comma 1, lettera *d*, numero 5). La normativa regionale, infine, dispone che il progetto di recupero ai fini abitativi «segue le prescrizioni tecniche in materia edilizia, contenute nei regolamenti vigenti, nonché le norme nazionali e regionali in materia di impianti tecnologici e di contenimento dei consumi energetici, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti» (comma 1, lettera *d*, numero 6).

1.3.1– Ricostruita la cornice normativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni impugnate siano in contrasto, innanzitutto, con il principio fondamentale in materia di governo del territorio, che si imporrebbe anche alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana *ex art. 14* dello statuto speciale, «secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale» (è richiamato, in particolare, l’art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica», che richiede il rispetto degli standard urbanistici).

Le norme regionali, consentendo il recupero a fini abitativi «senza alcun limite né oggettivo né temporale», sono destinate a «stravolgere gli standard legati al carico insediativo e alla densità abitativa», mentre «in nessun caso la disciplina del primo o del secondo piano casa – per sua natura di stretta interpretazione – consente alle Regioni di derogare ai c.d. standard urbanistici previsti dalla normativa statale, ma solamente, e solo temporaneamente, agli strumenti urbanistici».

COPIA  
NON

La sentenza n. 217 del 2020 di questa Corte avrebbe affermato la necessità di rispettare i limiti fissati dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), sicché dovrebbe considerarsi «costituzionalmente illegittima una normativa regionale volta a introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici» di cui al richiamato d.m., a maggior ragione quando si tratti di deroghe stabili nel tempo.

La normativa regionale, poi, sarebbe altresì in violazione dell'art. 14 t.u. edilizia – che prevede che gli interventi in deroga alla pianificazione urbanistica dovrebbero essere assentiti, caso per caso, dal Consiglio comunale – e dell'intesa del 2009 sul piano casa – che vietava «premieria edilizie in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria».

1.3.2.– Il nuovo art. 5 della legge reg. Siciliana n.16 del 2016, nelle parti impugnate, sarebbe altresì in contrasto con il codice dei beni culturali, lì dove rimette al piano paesaggistico «la regolamentazione delle trasformazioni in grado di incidere sul paesaggio»: la normativa regionale, infatti, determinerebbe «un insieme parcellizzato di interventi non disciplinato a monte e perciò in grado di incidere massicciamente sul paesaggio urbano senza che possano prevedersi gli effetti finali complessivi delle singole trasformazioni assentite».

Non sarebbe sufficiente, per escludere l'illegittimità costituzionale della normativa regionale per contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, la circostanza che le disposizioni impugnate non vi si sottraggano espressamente. Rileva il ricorrente che le leggi regionali che adottano una disciplina d'uso del territorio inevitabilmente hanno ricadute sulla tutela del paesaggio, in relazione al quale l'art. 135 cod. beni culturali impone, anche quale norma di grande riforma economico-sociale, l'obbligo di pianificazione dell'intero territorio regionale per mezzo dei piani paesaggistici: obbligo che sarebbe eluso se, come nel caso di specie, si disciplina il territorio con legge, non consentendo una valutazione del singolo contesto.

Il richiamato obbligo di pianificazione, si precisa, opera anche per il paesaggio non vincolato, che è peraltro oggetto di tutela da parte della Convenzione europea del

COPIA  
NON

paesaggio.

1.3.3.– La normativa regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 9 Cost., in quanto comporterebbe un generale abbassamento del livello di tutela del paesaggio, che è invece valore primario e assoluto (è citata la sentenza n. 367 del 2007 di questa Corte).

1.3.4.– Le disposizioni ora in esame, infine, sarebbero altresì manifestamente irragionevoli e sproporzionate e in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione. Gli interventi in deroga, infatti, sarebbero ammessi – oltre che su edifici oggetto di sanatoria, in contrasto con la normativa statale sul piano casa – anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati».

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, interamente sostitutivo dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, di cui è censurato il solo comma 10, ritenuto in violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.4.1.– La norma regionale disciplinerebbe la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la denuncia di inizio attività (DIA) in modo difforme, in particolare, dalla «clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati» di cui al codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera *d*, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demo-ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, sia assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»: in caso contrario, si sarebbe dinanzi a una nuova costruzione e sarebbe pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni interventi di demo-ricostruzione o ricostruzione di immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), Cost., nonché le norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 3 e 10 t.u. edilizia.

1.4.2.– La norma impugnata, inoltre, se pure richiama il rispetto della volumetria esistente, sottopone a SCIA, anziché a permesso di costruire, gli interventi di cui si è detto per il solo fatto che essi «si collochino sullo stesso lotto e sussistano motivi di

COPIA  
NON

sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti». Sono, questi, requisiti introdotti dal legislatore regionale e diversi da quelli inderogabilmente dettati dal legislatore statale – nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale – i quali «sono finalizzati direttamente alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio», anche ai sensi dell'art. 9 Cost. (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 309 del 2011 e n. 367 del 2007).

1.4.3.– L'individuazione di un titolo edilizio differente, effettuata dalla norma regionale, sarebbe altresì in violazione delle potestà legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost., in quanto inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni e sulla individuazione delle fattispecie di reato.

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che sostituisce l'art. 25, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in quanto lo ritiene in violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Con la novella legislativa, la Regione Siciliana consentirebbe «una sanatoria *ex post*, prima ristretta ai soli casi di vincolo paesaggistico istituito con dichiarazione di notevole interesse pubblico, anche per le aree vincolate paesaggisticamente *ope legis*, a far data dalla legge cosiddetta Galasso (legge n. 431 del 1985), per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante». L'estensione, rileva il ricorrente, si evincerebbe sia dal rinvio all'art. 134, comma 1, lettere *a*) e *b*), cod. beni culturali, sia dal riferimento all'apposizione del vincolo (non più relativo, come invece accadeva con la previgente formulazione, ai solo beni paesaggistici individuati mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico).

1.5.1.– La norma regionale sarebbe in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica *ex post* stabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile.

Il legislatore siciliano, in tal modo, sarebbe intervenuto in senso contrario a tale divieto, «aumentando le ipotesi in cui consentire il giudizio di compatibilità paesaggistica “ora per allora” a tutte le aree c.d. Galasso», con ciò violando anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Quelle violate sarebbero norme di grande riforma

COPIA  
NON

economico-sociale, come questa Corte avrebbe già riconosciuto nella sentenza n. 238 del 2013.

1.5.2.– La norma impugnata violerebbe anche l'art. 9 Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento del livello di tutela.

1.5.3.– A essere violata, poi, sarebbe anche la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la disposizione regionale inciderebbe sull'applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 181 cod. beni culturali.

1.5.4.– L'impugnato art. 20, comma 1, lettera *b*), sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché riaprirebbe irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria dopo quarant'anni (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 73 del 2017).

1.6.– A essere impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri è anche l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che reca modifiche all'art. 28 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ritenuto costituzionalmente illegittimo per la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Secondo il ricorrente, con detta disposizione il legislatore regionale avrebbe introdotto «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: trascorsi 90 giorni dal deposito di tale perizia attestante il possesso dei requisiti stabiliti per usufruire del condono, infatti, questa acquista efficacia di titolo abilitativo.

1.6.1.– La norma regionale sarebbe in violazione delle norme di grande riforma economico-sociale recate dalla normativa statale sul condono, quali gli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) nonché l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326: essa, infatti, prevede, «anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includ[e] nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati», in contrasto con i «capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono» (è richiamata la giurisprudenza amministrativa sul punto). Il ricorrente osserva, tra l'altro, che il titolo in sanatoria si potrebbe formare, in assenza della verifica comunale, anche laddove la

COPIA  
NON

perizia risulti errata e persino in presenza di immobili vincolati.

1.6.2.– La previsione regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il quale oggi prevede il rilascio, su richiesta dell'interessato, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda: dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.6.3.– Secondo il ricorrente, la disposizione regionale prefigurerebbe una sorta di «condono minore», nelle more del condono principale». Interventi abusivi che siano effettuati su un immobile già abusivo, infatti, «costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all'illegittimità dell'opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura» impugnata. Di qui, il contrasto con «i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale» (è richiamata la sentenza n. 73 del 2017) e, dunque, con l'art. 14 dello statuto speciale. Sotto questo profilo, la norma sarebbe anche manifestamente irragionevole.

1.6.4.– La novellata disposizione impugnata, poi, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto avrebbe una «evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale», di esclusiva competenza statale.

1.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale apporta talune modifiche alla legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6 (Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio), per la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Il ricorrente rileva che la lettera *a*), modificando l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, estende «l'operatività del c.d. piano casa anche agli edifici "condonati", precedentemente esclusi»; la lettera *d*), sostituendo la lettera *f*) del comma 2 dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, abroga «il limite di applicazione agli "immobili oggetto di condono edilizio"; la lettera *c*), intervenendo sull'art. 6 della medesima legge regionale, sopprime il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze e la previsione in base alla quale i Comuni potevano motivatamente escludere o limitare l'applicabilità del piano casa.

1.7.1.– Le novelle di cui alle lettere *a*) e *d*) avrebbero «l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del c.d. piano casa, in base al quale gli

COPIA  
NON

abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall'intesa del 2009: il che, oltre che in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Le disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l'art. 167, comma 4, cod. beni culturali, norma di grande riforma economico-sociale.

1.7.2.– In particolare, la novella di cui alla lettera c), numero 1), non solo convertirebbe in tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «*sine die* i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale».

Il ricorrente sottolinea che questa Corte avrebbe già rilevato che la finalità del piano casa era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi, ma per un periodo temporalmente limitato (sono citate le sentenze n. 217 e n. 70 del 2020): finalità del tutto «snaturata» dall'impugnata normativa regionale, in contrasto con quanto espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di 18 mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano, invece, avrebbe stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con il carattere temporaneo del piano casa, che avrebbe natura di norma di grande riforma economico-sociale.

La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa, pertanto, avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sarebbero previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

1.7.3.– Con la lettera c), numero 2), il legislatore regionale ha disposto l'abrogazione dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, così eliminando la possibilità per i comuni «di limitare gli effetti del piano casa sul proprio

COPIA  
NON

territorio, sulla base di motivazioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Ciò sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'autonomia dei comuni, come già argomentato nell'impugnare la nuova formulazione dell'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, argomentazioni cui il ricorrente espressamente rinvia: verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica.

La disposta abrogazione sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata, in quanto la norma abrogata «costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell'autorità comunale».

1.7.4.– L'art. 37, comma 1, lettere *a*), *c*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, secondo il ricorrente, sarebbe anche in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe l'obbligo di pianificazione di tutto il territorio regionale derivante dalla Convenzione europea del paesaggio, attuata dall'art. 135 cod. beni culturali: e ciò benché il piano casa siciliano escluda la sua applicabilità agli immobili tutelati e ai centri storici.

1.8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

La disposizione impugnata prevede che «Al fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, il limite di mq. 50 di cui all'articolo 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La richiamata disposizione regionale della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003 prevede, al comma 1, che «In deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, ferma restando l'acquisizione preventiva del nulla osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo»; il comma 3 rende applicabile tale ultima disposizione anche alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie; il comma 4 qualifica strutture precarie «tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione».

1.8.1.– La normativa regionale sarebbe innanzitutto «manifestamente arbitraria e

COPIA  
NON



irragionevole» poiché, pur dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, prevede un termine di applicazione biennale, mentre il termine finale dell'emergenza è fissato al 31 dicembre 2021; non è, per altro verso, previsto un termine oltre il quale procedere alla rimozione delle opere, sicché gli effetti della normativa sono «destinati a protrarsi molto più a lungo» rispetto all'emergenza pandemica.

1.8.2.– La disposizione impugnata sarebbe, poi, in contrasto anche con l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in violazione del «principio di ordinato sviluppo del territorio», posto che il t.u. edilizia considera nuova costruzione quelle opere «finalizzate alla formazione di spazi chiusi destinati alla permanenza di persone».

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), e 2, lettere *c*) ed *e*); 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*); e 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

2.1.– Il ricorrente, ribadite premesse identiche a quelle di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, rileva, innanzitutto, che le disposizioni impugnate di cui all'art. 1, commi 1 e 2, recano modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

2.1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, in primo luogo, che l'art. 1, comma 1: i) alla lettera *d*), modifica l'art. 3, comma 1, lettera *m*), ampliando l'elenco degli interventi assentibili rispetto all'elencazione contenuta nel t.u. edilizia, «sopprimendo il riferimento ai “vasconi in terra battuta per usi irrigui”, ma lasciando incluse nell'ambito dell'attività edilizia libera “le cisterne e le opere connesse interrato”»; ii) alla lettera *e*), modifica l'art. 3, comma 1, lettera *p*), escludendo dall'attività edilizia libera la nuova costruzione di muri a secco con altezza massima di 1,50 metri, ma lasciando assoggettate a quel regime le opere di ricostruzione e ripristino di analoghi muri; iii) alla lettera *g*), modifica l'art. 3, comma 1, lettera *aa*), prevedendo che l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, al di fuori dei centri storici, possa realizzarsi senza titolo abilitativo quando non alteri la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici.

Quanto alla lettera *h*), essa sostituisce l'art. 3, comma 1, lettera *af*), inquadrando nell'attività edilizia libera «la collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori

COPIA  
NON

terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc. Secondo il ricorrente, sarebbero da annoverare tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, realizzabili con SCIA alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, «gli interventi pertinenziali che comportino la realizzazione di un volume non superiore al 20% del volume dell'edificio principale»: ciò, anche mercè un'interpretazione *a contrario* dell'art. 3, comma 1, lettera e.6), t.u. edilizia. Richiamando poi ampiamente la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sezione terza, 9 settembre 2020, n. 3730, la quale ha escluso che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendosi invece qualificare come nuove costruzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che «le modifiche apportate non consentono di ritenere superate le censure» formulate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

2.1.2.– Con riferimento alle modifiche disposte con l'impugnato art. 1, comma 2, il ricorrente rileva che: i) la lettera c) modifica l'art. 3, comma 2, lettera i), escludendo dalle opere realizzabili con CILA «la nuova costruzione di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70», ma lasciando assoggettate a tale regime «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70»; ii) la lettera e) sostituisce l'art. 3, comma 2, lettera p), sì espungendo il riferimento alle linee guida dell'Assessore regionale, ma mantenendo la realizzabilità dei sistemi ivi previsti mediante CILA, il che non consente di ritenere superate le censure proposte con il ricorso n. 63 del 2021; anzi, la nuova formulazione è altresì in contrasto con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», il quale «stabilisce un regime autorizzatorio speciale per la realizzazione di siffatti interventi».

2.1.3.– Concludendo sul punto, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tutte le disposizioni censurate «ripropongono i medesimi vizi di illegittimità costituzionale già denunciati con l'impugnativa dell'articolo 4 della legge regionale n. 23 del 2021», risultando pertanto in violazione «dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; dell'art. 117, primo comma, Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli

COPIA  
NON

articoli 21, 135, 140, 141-*bis*, 143, 145 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost; degli articoli 3, 9, 97 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute negli artt. 6, 6-*bis* e 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, e nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica)».

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, poi, che l'impugnato art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, modifica l'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, già oggetto d'impugnazione con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

2.2.1.– Con l'indicata lettera *a*), il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1): le modifiche, tuttavia, secondo il ricorrente «non consentono di ritenere superate» le censure di cui al ricorso n. 63 del 2021 «che pertanto si ripropongono».

La disposizione regionale, infatti, avrebbe effetti quantomeno sugli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Inoltre, il recupero ai fini abitativi ivi disciplinato rimane consentito per gli immobili oggetto di sanatorie edilizie.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale avrebbe altresì inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole *medio tempore* intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 232 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., proprio perché in contrasto con il principio della cosiddetta doppia conformità. Quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, il ricorrente rileva che, in relazione alla SCIA, manca ogni riferimento alla cosiddetta doppia conformità.

Il ricorrente, infine, rammenta come nella sentenza n. 24 del 2022 questa Corte

COPIA  
NON

abbia ribadito che l'intesa del 2009 in tema di piano casa, recepita dall'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, è norma fondamentale di riforma economico-sociale ed esclude che gli interventi ivi previsti possano riferirsi ad edifici abusivi, siti in centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, che presuppone la cosiddetta doppia conformità, a sua volta norma fondamentale di riforma economico-sociale.

2.2.2.– Con l'indicata lettera *b*), il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), consentendo il recupero abitativo di taluni locali, secondo la disciplina derogatoria di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), a condizione che gli stessi siano «esistenti alla data di entrata in vigore» della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, varrebbero le stesse considerazioni critiche relative alla impugnata lettera *d*), numero 1), sicché «le modifiche apportate non consentono di ritenere superati i relativi motivi di censura formulati» nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

2.2.3.– Con la lettera *c*), il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 5), sopprimendo le norme che consentivano «gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori, senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione, anche in aree sottoposte a vincoli»; tuttavia, secondo il ricorrente non vi è anche «una espressa esclusione della realizzabilità degli interventi *de quibus* nelle zone e agli immobili indicati nel periodo soppresso, e pertanto non esclude che la disposizione possa trovare un'indistinta e generalizzata applicazione anche in tali zone e con riferimento a tali immobili».

Conseguentemente, non sarebbero superati i motivi di censura già formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in riferimento all'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, e la disposizione regionale violerebbe «l'art. 14 dello Statuto siciliano; gli articoli 3, 9 e 97 Cost.; l'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e le norme di grande riforma economico sociale contenute negli artt. 36 e 37 del

COPIA  
NON

d.P.R. n. 380 del 2001, nonché quelle recate dall'art. 41-*quinquies* della legge 1150 del 1942, e dal d.l. n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dalla relativa intesa sul piano casa del 2009».

2.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 8, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che reca modifiche alla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

2.3.1.– In particolare, l'indicata lettera *a)* sostituisce l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, già oggetto di sostituzione per opera dell'art. 37, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Con la disposizione regionale impugnata, osserva il ricorrente, «si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del “piano casa” gli immobili condonati».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, tuttavia, che non è previsto «un termine in relazione al quale valutare “legittima la realizzazione degli edifici”», sicché la disposizione regionale «risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'articolo 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento»: ad essere violati sarebbero «l'art. 14 dello Statuto speciale, nonché gli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma – alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio – 117, secondo comma lettera *s)*, della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le norme di grande riforma economico sociale costituite dall'articolo 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'articolo 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, e dall'articolo 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, e dalla relativa Intesa sul piano casa del 2009».

2.3.2.– L'indicata lettera *b)* sostituisce l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, fissando «al 30 giugno 2023 il termine per la presentazione delle domande di interventi rientranti nel c.d. piano casa, le quali possono avere ad oggetto immobili realizzati o per i quali il titolo abilitativo è stato rilasciato o si è formato prima della presentazione della domanda».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa, detto termine era di ventiquattro mesi; successivamente, per opera dell'art. 11, comma 130, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2012,

COPIA  
NON

n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale), era stato portato a quarantotto mesi; infine, con l'art. 37, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, tale termine era stato soppresso, inducendo all'impugnativa di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, per il contrasto con plurimi parametri costituzionali e interposti, tutti espressamente richiamati. La norma ora impugnata, che pure introduce un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico».

Il ricorrente rileva che, come ha evidenziato anche la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 217 e n. 70 del 2020), la finalità del piano casa era quella di consentire, per un periodo temporale limitato, interventi straordinari su edifici abitativi: finalità che «risulta fuorviata per effetto della novella in esame». Nell'intesa sul piano casa del 2009, infatti, era stato previsto un limite temporale pari a 18 mesi, rispetto al quale ai legislatori regionali era consentito intervenire in senso ampliativo, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Con l'impugnata norma regionale, invece, il legislatore siciliano accresce «enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale». Ne consegue che violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica – espresso in particolare dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, «in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato, assicurando l'ordinato assetto del territorio, opportunamente suddiviso in zone», ai sensi del d.m. n. 1444 del 1968 – la norma impugnata è in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa di cui all'intesa del 2009 e all'art. 11, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, da considerarsi norma di grande riforma economico-sociale. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 24 del 2022.

Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme di grande riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i

COPIA  
NON

quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione, i quali debbono adeguarsi e conformarsi a detto piano. A tal proposito, se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, poiché la pianificazione paesaggistica è composta «in buona parte da disposizioni di direttiva, destinate a concretizzarsi in prescrizioni puntuali in sede di recepimento nell'ambito della pianificazione urbanistica», la normativa regionale censurata porrebbe sostanzialmente nel nulla il piano paesaggistico, in ragione della prevalenza della normativa regionale sul piano casa sugli strumenti urbanistici.

Il ricorrente lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, e una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio.

L'irragionevolezza della norma sarebbe particolarmente dimostrata dalla circostanza per cui essa consentirebbe l'applicazione del piano casa anche con riferimento a immobili non ancora costruiti, per i quali non può porsi «alcuna esigenza di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico».

2.3.3.– La lettera *d*), infine, sostituisce l'art. 11, comma 2, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, che era già stata modificata dall'art. 37, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, oggetto di impugnazione con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Nel prendere atto che la norma regionale esclude dal campo di applicazione della norma modificata gli immobili oggetto di condono edilizio, il ricorrente richiama «le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della L.R. in esame, che [intende] qui integralmente ribadite» e osserva che le modifiche apportate non consentono di ritenere superati gli ulteriori motivi di censura formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

3.– Con atto depositato il 27 giugno 2022, la Regione Siciliana si è costituita in

COPIA  
NON

giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

3.1.– La difesa regionale preliminarmente rammenta che ambiguità, indeterminatezza e contraddittorietà del *petitum* costituiscono motivi di inammissibilità del ricorso, il quale, oltre a indicare norme oggetto e norme parametro, deve contenere «anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva». Ove poi, come nel caso di specie, a essere impugnata sia una legge di regione a statuto speciale, il ricorrente deve confrontarsi con le competenze legislative previste dallo statuto medesimo. Di qui, l'inammissibilità di una «mera motivazione fatta *per relationem* ad altro provvedimento»: nel ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, «il denunciato difetto di competenza della Regione, non risulta ancorato ad alcun ragionamento esplicativo o motivazionale che possa sorreggere l'impugnativa».

3.2.– Ciò eccepito preliminarmente, la resistente contesta il ricorso anche in relazione alle singole questioni di legittimità costituzionale proposte.

3.2.1.– Con riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2022, la Regione Siciliana osserva che, per un verso, le disposizioni ivi recate ripristinano il contenuto originario dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e, per un altro, modificano le lettere *aa)* e *af)* «secondo le indicazioni concordate con il Ministero della Cultura».

I rilievi *per relationem* proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri avrebbero a oggetto «interventi di modeste dimensioni, che non comportano volumetria edilizia, non producono variazione del carico urbanistico e non alterano lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici». La difesa regionale si sofferma, in particolare, sulla modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *af)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per poi concludere che tutte le disposizioni impuginate avrebbero soltanto esemplificato «gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali».

Con riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, la difesa regionale ne eccepisce l'inammissibilità, in quanto mancherebbe del tutto di argomentazione «se non per un accenno, *per relationem*, ad altro ricorso ed altre disposizioni, non più esistenti nella loro formulazione letterale». Nel merito, ad ogni modo, si rileva che gli interventi edilizi in considerazione sarebbero da considerarsi minori e, comunque, non alteranti la volumetria complessiva, «fermo

COPIA  
NON



restando eventuali nulla osta della Sovrintendenza ai BB.CC. e AA. di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio».

3.2.2.– Quanto alla disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), secondo la difesa regionale l'intervento legislativo sarebbe chiaramente volto a consentire il recupero ai fini abitativi dei soli locali già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

La difesa della Regione Siciliana precisa, in particolare, che l'inciso «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge e regolarmente realizzati» porrebbe unitariamente le condizioni legittimanti, sicché gli edifici devono «esistere ed essere stati regolarmente autorizzati, anche attraverso sanatorie edilizie rilasciate ai sensi dell'articolo 36 TUE, e non in violazione allo stesso». L'art. 36 t.u. edilizia, d'altra parte, consentirebbe sanatorie solo in caso di doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente tanto al momento della sua realizzazione quanto a quello della presentazione della domanda, di modo che il ricorso «appare di difficile comprensione logico-giuridica».

3.2.3.– La Regione Siciliana osserva che anche l'impugnazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), sarebbe motivata solo *per relationem*, con riferimento a considerazioni critiche altrove svolte nel ricorso. Ad ogni modo, l'intervento legislativo avrebbe temporalmente circoscritto la possibilità di recupero a fini abitativi: pertanto, non sarebbero «comprensibili gli aspetti sui quali risulterebbero ancorati i profili di illegittimità sollevati».

3.2.4.– La difesa della Regione Siciliana perviene a «medesime conclusioni» per quel che riguarda l'impugnazione dell'art. 2, comma 1, lettera *c*).

3.2.5.– Con riferimento all'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), che modifica l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, la resistente osserva che il termine cui fare riferimento per valutare la legittima realizzazione degli interventi del piano casa siciliano – termine che il ricorrente ritiene mancare – sarebbe quello previsto al comma 1 di tale art. 2 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, ovvero il 31 dicembre 2015.

3.2.6.– Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), la difesa regionale osserva che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall'esame di quest'ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli

COPIA  
NON

interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 30 dicembre 2020, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie), e, per un altro, che gli interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3, legge reg. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata, peraltro già prorogato da diverse leggi regionali mai impugunate, sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

3.2.7.– La difesa della resistente rileva, poi, che nell'impugnare l'art. 8, comma 1, lettera *d*), il Presidente del Consiglio dei ministri richiama le doglianze espresse nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), di modo che «non possono [...] che ribadirsi le medesime eccezioni di inammissibilità ed infondatezza».

3.2.8.– La Regione Siciliana, infine, reputa del tutto inconferente il richiamo all'art. 97 Cost., laddove il ricorrente lamenta la violazione delle norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia e dell'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, contestandosi «un presunto e non dimostrato *vulnus* della tutela del paesaggio, ricollegabile ad altri e diversi parametri costituzionali».

4.– In data 17 gennaio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria nel giudizio promosso con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, insistendo per il suo accoglimento.

4.1.– Il ricorrente, preliminarmente, sottolinea come il giudizio concernente il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 abbia «rilievo pregiudiziale» rispetto a quello per cui presenta memoria, tanto che la declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme con esso impugunate renderebbe «prive di autonomo significato» quelle impugunate con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, che pertanto potrebbero essere dichiarate costituzionalmente illegittime anche in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.2.– Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene «privo di pregio» il rilievo della difesa regionale circa l'inammissibilità del ricorso.

In quest'ultimo, infatti, si sarebbero prospettate «in maniera puntuale» le ragioni

COPIA  
NON

d'illegittimità costituzionale, ampiamente argomentate «nel solco delle contestazioni già rivolte avverso la legge regionale n. 23 del 2021», si sarebbero considerate le competenze statutarie regionali e, infine, si sarebbero indicati i parametri costituzionali violati.

4.3.– Nel merito, secondo il ricorrente gli argomenti offerti dalla difesa regionale non varrebbero a superare le censure proposte con il ricorso.

4.3.1.– Per quel che riguarda l'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato insiste nel ritenere che si tratta di norme che – confermando la possibilità di eseguire senza titolo abilitativo interventi che, invece, la normativa statale non considera di edilizia libera – si pongono in contrasto con il d.P.R. n. 380 del 2011, che detta principi fondamentali della materia «governo del territorio» vincolanti anche il legislatore siciliano ai sensi dell'art. 14 dello statuto speciale.

Ciò varrebbe anche per le modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lettere *aa)* e *af)*, e comma 2, lettera *p)*, sulle quali il ricorrente si sofferma particolarmente.

Il novellato «art. 3, lett. *aa)* della l.r. 16/2016 [...] si riferisce indistintamente alla “installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili”», laddove l'art. 6, comma 1, lettera *e-quater)*, t.u. edilizia considera interventi di edilizia libera solo l'installazione di «pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici». Nulla in senso opposto potrebbe ricavarsi dall'Allegato II al d.lgs. n. 199 del 2021, come sostenuto dalla Regione Siciliana, in quanto ivi si disciplinano «unicamente i “collettori solari termici”, cioè i pannelli solari collocati sui tetti degli edifici».

Per quel che concerne, poi, le piscine di cui al novellato art. 3, lettera *af)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sarebbe incontestabile che un volume pertinenziale nuovo, che può arrivare sino al 20 per cento del volume dell'edificio principale, «è annoverabile quanto meno tra gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzabili con SCIA alternativa al permesso di costruire», ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *c)*, t.u. edilizia. Il riferimento operato dalla difesa regionale alle aree ludiche, *ex* art. 6, comma 1, lettera *e-quinqüies)*, t.u. edilizia non sarebbe peraltro pertinente, giacché nella legge regionale di aree ludiche si tratta in altra disposizione, diversa da quella che disciplina le piscine (lettera *z)*.

La sostituzione dell'art. 3, comma 2, lettera *p)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, operata dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, infine, ha confermato la

COPIA  
NON

realizzabilità mediante CILA degli interventi ivi previsti: il che, disponendo un controllo, da parte degli uffici preposti, solo successivo alla realizzazione degli interventi, sarebbe in contrasto con gli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, «che prevedono il rilascio di specifiche autorizzazioni preventive per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati».

4.3.2.– Le norme regionali di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), che continuano a consentire il recupero volumetrico a fini abitativi di taluni locali, senza alcun limite temporale o di tipo oggettivo e persino su immobili abusivi in origine, anche se regolarizzati, derogherebbero agli standard urbanistici previsti dalla normativa statale, contrasterebbero con il principio che vieta che immobili abusivi sanati possano ottenere premialità edilizie e inciderebbero «massicciamente sul paesaggio urbano, anche in contesti tutelati, e al di fuori di una razionale pianificazione».

4.3.3.– Prive di fondamento, infine, sarebbero le difese regionali avverso l'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*): o perché l'altro termine richiamato non legittimerebbe la novella impugnata, trattandosi di «profili differenti ed autonomi della stessa e complessa fattispecie» o perché la dichiarazione di illegittimità costituzionale avrebbe «effetto caducante automatico» sulle precedenti proroghe non oggetto d'impugnazione.

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 63 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera *b*), 22, 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), e 2, lettere *c*) ed *e*); 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*); e 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

2.– Tutte le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 recano modifiche ad alcune di quelle già impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

In ragione della conseguente connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere

COPIA  
NON

riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, deve rilevarsi che la Regione Siciliana, costituitasi solo nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha eccepito l'ambiguità, l'indeterminatezza e la contraddittorietà del *petitum* nonché l'inammissibilità di una «mera motivazione fatta *per relationem* ad altro provvedimento». L'eccezione, genericamente prospettata e poi talora ribadita nelle difese relative alle singole disposizioni impugnate, deve essere tuttavia valutata in relazione a ciascuna delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

4.– Ancora in via preliminare, deve rilevarsi che tutte le norme impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 sono state modificate o abrogate dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 e che anche alcune disposizioni di quest'ultima, impugnate con il ricorso n. 33 del 2022, sono state oggetto di successivi interventi del legislatore siciliano. Salvo che in un caso, di cui subito si dirà, non è tuttavia mai possibile addivenire alla dichiarazione di cessata materia del contendere: e ciò o perché le modifiche non sono soddisfattive delle pretese avanzate dal ricorrente – il che talora emerge *per tabulas*, essendo state alcune modifiche a loro volta impugnate dinanzi a questa Corte – o perché non vi è certezza relativamente alla mancata applicazione *medio tempore* delle norme impugnate, vigenti per un arco temporale pari a circa otto mesi e, in larghissima parte, suscettibili di essere applicate immediatamente dopo la loro entrata in vigore. Non sembra infatti plausibile la deduzione svolta in udienza dalla difesa regionale, che ha assunto – senza peraltro fornire alcun idoneo supporto probatorio, se non una dichiarazione del competente ufficio regionale – che, in particolare, anche le disposizioni che consentivano interventi di edilizia libera non avevano trovato applicazione, essendo logicamente intuitivo che difficilmente gli uffici regionali avrebbero potuto avere contezza di tale circostanza.

5.– Come poc'anzi anticipato, può essere invece dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, in ragione delle modifiche ad esso apportate dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

5.1.– La disposizione impugnata prevedeva che «[a]l fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, il limite di mq. 50 di cui all'articolo 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi

COPIA  
NON

costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La richiamata disposizione della legge reg. n. 4 del 2003 prevede, al comma 1, che, «[i]n deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, ferma restando l'acquisizione preventiva del nulla osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo»; il comma 3 rende applicabile tale ultima disposizione anche alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie; il comma 4 qualifica strutture precarie «tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamentava la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disposizione impugnata in quanto, pur dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, prevedeva un termine di applicazione biennale, quando il termine finale dell'emergenza era fissato, alla data del deposito del ricorso, al 31 dicembre 2021; non era, inoltre, previsto un termine oltre il quale procedere alla rimozione delle opere, sicché gli effetti della normativa apparivano «destinati a protrarsi molto più a lungo», e in realtà a tempo indefinito, rispetto all'emergenza pandemica. In tal modo, la disposizione regionale si poneva in contrasto, secondo il ricorrente, anche con i limiti posti alla potestà legislativa regionale esclusiva in materia di urbanistica dall'art. 14 dello statuto speciale, in quanto lesiva del «principio di ordinato sviluppo del territorio» posto dal d.P.R. n. 380 del 2001.

5.2.– Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri non concernono la deroga in sé all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, ma l'assenza di un limite temporale ancorato all'emergenza pandemica e di un termine entro il quale rimuovere le opere.

Entrambi questi elementi sono stati introdotti dal legislatore siciliano con il richiamato art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha modificato la disposizione impugnata prevedendo, per un verso, che la deroga a quanto disposto dalla legge reg. Siciliana n. 4 del 2003 valga «fino al termine dell'emergenza pandemica» e, per un altro, che entro novanta giorni dalla cessazione di detta emergenza si provveda alla rimozione delle opere e al ripristino dello stato dei luoghi. Deve dunque ritenersi che le modifiche operate sono soddisfattive delle pretese del ricorrente.

COPIA  
NON

Quanto all'applicazione *medio tempore* della disposizione impugnata, va rilevato che l'art. 1 del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 (Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2022, n. 11, aveva prorogato lo stato di emergenza al 31 marzo 2022, sicché l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 – modificato nei termini di cui si è detto a far data dal 9 aprile 2022, giorno della entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – ha avuto sostanzialmente applicazione nel solo periodo dell'emergenza pandemica. Poiché, come detto, a essere censurata non era la previsione in sé, ma la circostanza che essa non fosse temporalmente delimitata al sussistere dello stato d'emergenza, il fatto che l'applicazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 sia avvenuta, sostanzialmente, fino al termine dell'emergenza pandemica consente quindi di dichiarare cessata la materia del contendere.

6.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale novella l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere *b), h), l), m), p), s), aa) e af)*, e 2, lettere *g), h), i) e l)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, i quali consentono l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo»; gli stessi sarebbero invece «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera *e)* del comma 1 dell'art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)». Di qui la paventata violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnite sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e *6-bis* t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Le disposizioni impugnite sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Esse, inoltre,

COPIA  
NON

determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.1.– L'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, operata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, è strettamente connessa alle censure di cui ora si è detto: con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime.

6.2.– Le questioni ora in esame vertono tutte, come anticipato, su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Occorre pertanto procedere a una ricognizione della disciplina statale, nei limiti di quanto rilevante per il presente giudizio.

6.2.1.– Il t.u. edilizia – dopo aver offerto all'art. 3 le definizioni degli interventi edilizi – all'art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo; all'art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all'art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all'art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all'art. 6-bis, infine, dispone che «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22» sono realizzabili previa CILA.

Al contempo, l'art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l'esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a «interventi edilizi ulteriori», salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 10 o all'art. 23. L'art. 6-bis, comma 4, similmente dispone che la disciplina concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a «interventi edilizi ulteriori».

Questa Corte ha da tempo rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che, quindi, «[l']attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi

COPIA  
NON



tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che «[i]l limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere “i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6” (ancora sentenza n. 139 del 2013)» (sentenza n. 282 del 2016).

6.2.2.– L'art. 14, lettere *f* e *n*), dello statuto speciale, d'altra parte, affida alla Regione Siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, «deve essere esercitata “senza pregiudizio” delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite “esterno” della potestà legislativa primaria» (così, da ultimo, sentenza n. 252 del 2022).

Questa Corte ha già riconosciuto che le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispond[ono]no complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono]no, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).

6.3.– Tutto ciò premesso, si può ora passare allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale, dovendosi a tal fine valutare, di volta in volta, se la previsione regionale impugnata abbia coerentemente sviluppato le definizioni del t.u. edilizia, nell'ambito di quanto espressamente ammesso dagli artt. 6, comma 6, e 6-*bis*, comma 4, dello stesso t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato in un diverso regime giuridico il sotteso intervento edilizio (sentenza n. 68 del 2018).

6.4.– Lo scrutinio verrà dapprima condotto sulle disposizioni regionali impuginate che consentono la realizzazione di interventi edilizi senza titolo abilitativo.

COPIA  
NON

6.4.1.– Nella descritta cornice normativa e giurisprudenziale, sono fondate, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lettere *b)*, *h)*, *l)*, *m)*, *p)*, e *s)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: come subito si vedrà, nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall'art. 6, comma 6, t.u. edilizia.

6.4.1.1.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, comprendendo tra questi anche «la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche». L'art. 6, comma 1, lettera *b)*, t.u. edilizia, invece, considera sì interventi di attività edilizia libera quelli volti ad eliminare le barriere architettoniche, ma sempre che «non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio». Del resto, il profilo di illegittimità è stato rimosso dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, che ha sostituito il secondo periodo della disposizione impugnata con le parole «che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma degli edifici».

6.4.1.2.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *h)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali: si tratta di un intervento di trasformazione del territorio che non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. D'altra parte, l'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera *h)* con la seguente: «*h)* la manutenzione ordinaria di strade poderali».

6.4.1.3.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *l)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie». Se è vero che l'art. 6, comma 1, lettera *d)*, t.u. edilizia consente che siano eseguiti senza titolo

COPIA  
NON

abilitativo «i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari», deve rilevarsi che la norma impugnata non solo permette interventi sul territorio che hanno una portata ben più ampia di quella cui si riferisce la norma statale, ma espressamente consente anche l'esecuzione di strutture murarie. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.4.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera m), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, permette che siano realizzate senza alcun titolo abilitativo «le cisterne e le opere connesse interrate, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Tale intervento di trasformazione del territorio, che può essere anche di non poco momento, non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha disposto, dal sopra citato art. 3, comma 1, lettera m), l'abrogazione delle parole «, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'«argomentazione consta di un mero rinvio *per relationem*» alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma (sentenze n. 23 del 2022 e n. 123 del 2021).

6.4.1.5.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, consente siano realizzate senza titolo abilitativo «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri». La disposizione regionale contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia libera: i) la ricostruzione di muri a secco; ii) il ripristino di muri a secco; iii) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi di altezza massima di 1,50 metri. Tutte e tre le norme, peraltro, consentono attività edilizie che non sono riconducibili ad alcuna delle ipotesi di cui all'art. 6 t.u. edilizia, anche in questo caso concretizzando ipotesi integralmente nuove di interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

COPIA  
NON

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Anche in questo caso, le relative questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili perché argomentate esclusivamente *per relationem* al ricorso n. 63 del 2021.

6.4.1.6.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera «la realizzazione di opere interrato per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale». Anche in questo caso, l'intervento di trasformazione del territorio di cui alla disposizione regionale impugnata, che peraltro può essere anche particolarmente significativo, non è logicamente assimilabile ad alcun intervento edilizio la cui realizzazione è ammessa, ai sensi dell'art. 6 t.u. edilizia, senza titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.7.– Alla luce delle svolte considerazioni, si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale:

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera m), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

– dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce

COPIA  
NON

l'art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle disposizioni in parola.

6.4.2.– Tra le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso disposizioni regionali che prevedono ipotesi di interventi edilizi senza titolo abilitativo restano ora da esaminare quelle aventi a oggetto il nuovo art. 3, comma 1, lettere aa) e af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che per i profili che presentano meritano di essere partitamente scrutinate.

6.4.2.1.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera aa), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A, sia per i casi contemplati dall'articolo 1122 del codice civile, sia quando gli stessi contribuiscono alla formazione delle comunità energetiche ai sensi dell'articolo 42 bis del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 62, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8».

L'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha aggiunto le parole «purché non alterino la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici,» dopo la parola «rinnovabili»: le relative questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'argomentazione consta di un mero rinvio *per relationem* alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma.

La questione di legittimità costituzionale promossa, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale non è fondata, nei termini che seguono.

Nel ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato come l'art. 6, comma 1, lettera e-quater), t.u. edilizia consenta, al di fuori dei centri storici, l'installazione senza titolo abilitativo non di qualsivoglia impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma soltanto di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici.

La disposizione regionale, tuttavia, ben può essere interpretata, senza che vi osti la lettera o la *ratio*, nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti

COPIA  
NON

rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici, in linea con quanto previsto dalla normativa statale. Tale ricostruzione ermeneutica della disposizione impugnata, che dunque esclude il paventato vizio di legittimità costituzionale, è peraltro tanto più possibile ora che l'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha precisato, come detto, che gli impianti in discorso non devono alterare «la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici».

La ritenuta circostanza che la disposizione impugnata, così interpretata, sia dunque frutto di un coerente e logico sviluppo della normativa statale da parte del legislatore siciliano rende del pari non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere m) e l), Cost.

6.4.2.2.– Il nuovo art. 3, comma 1, lettera af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera la realizzazione di «piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali».

L'art. 1, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ne ha disposto l'abrogazione per sostituzione; la nuova lettera af), infatti, consente, senza titolo abilitativo, la «collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc».

Nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che, per un verso, potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali». Nel ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il ricorrente, richiamando ampiamente la sentenza del TAR Campania, n. 3730 del 2020, esclude che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni.

Le questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, aventi per oggetto entrambe le disposizioni regionali, sono fondate.

COPIA  
NON

L'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies*), t.u. edilizia considera eseguibili senza titolo abilitativo gli interventi che realizzino «aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici»: entrambe le disposizioni regionali, tuttavia, non sono coerente sviluppo della normativa statale.

Vero è che la giurisprudenza amministrativa ha talora sussunto nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies*), t.u. edilizia la collocazione di piscine di modeste dimensioni, fuori terra, facilmente smontabili e rimontabili, prefabbricate e non ancorate a terra, che non comportino una trasformazione duratura dei luoghi, in ragione della intrinseca precarietà ed amovibilità del manufatto (così, ad esempio, TAR Lazio, sezione seconda *quater*, sentenza 21 novembre 2018, n. 11302). Tuttavia, neppure assumendo a parametro di riferimento detta giurisprudenza potrebbe considerarsi la normativa regionale sviluppo coerente di quella statale.

Le piscine cui si riferisce la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, infatti, sono di dimensioni potenzialmente significative, essendo paramtrate al volume dell'edificio cui le si vuole considerare pertinenti. Esse, inoltre, sono appoggiate su (appositi e non necessariamente preesistenti) battuti cementizi che, per quanto il legislatore regionale stabilisca non possano essere strutturali, determinano certamente una significativa e duratura incidenza in senso trasformativo sul territorio.

Le modifiche operate con la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non valgono a far venire meno le ragioni di illegittimità costituzionale. Anche con la nuova formulazione, infatti, possono essere liberamente realizzate piscine di dimensioni tutt'altro che modeste, avendo il legislatore regionale previsto che esse – fermo restando il limite del 20 per cento del volume dell'edificio – possano essere pari a 90 mc: il dato dimensionale e l'impatto visivo, che hanno potenzialmente una significativa incidenza sull'assetto dei luoghi, escludono che piscine siffatte, per quanto prefabbricate e amovibili, possano essere realizzate senza titolo abilitativo.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera *af*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, quanto dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti di entrambe le disposizioni.

6.5.– Può ora passarsi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione

COPIA  
NON

di interventi edilizi previa CILA.

Come si è in precedenza rilevato, l'art. 6-*bis* t.u. edilizia non reca gli interventi realizzabili previa CILA, ma dispone che sono sottoposti a tale regime giuridico «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22»: ovverosia, gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili, rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA. Ne consegue che, per valutare se il legislatore siciliano abbia coerentemente e logicamente sviluppato la normativa statale, secondo quanto previsto dall'art. 6-*bis*, comma 4, t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato nel regime giuridico della CILA interventi edilizi per i quali il legislatore statale ha previsto un diverso titolo abilitativo, sarà previamente indispensabile escludere, di volta in volta, che l'intervento edilizio cui si riferisce la norma regionale impugnata sia sussumibile in una delle ipotesi per cui il legislatore statale ha previsto che sia necessario il permesso di costruire o la SCIA.

6.5.1.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *g*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, sottopone al regime giuridico della CILA «la realizzazione di strade interpoderali». L'art. 1, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera *g*) con la seguente: «*g*) la manutenzione ordinaria di strade interpoderali».

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera *e*) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *g*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei

COPIA  
NON



confronti della medesima disposizione.

6.5.2.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla «nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10». Il rinvio all'art. 10 della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA.

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La nuova realizzazione di opere murarie indubbiamente determina una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non è riconducibile ad alcuno degli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera *e*) deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire *ex art.* 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

6.5.3.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, dispone che possono essere liberamente realizzate, purché precedute da CILA, «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70».

L'art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione sono inammissibili, in quanto argomentate esclusivamente *per*

COPIA  
NON

*relationem* al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, senza una pur minima motivazione ulteriore.

Ai fini di scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, deve previamente osservarsi, come già fatto in relazione all'analogo nuovo art. 3, comma 1, lettera *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che la disposizione regionale impugnata contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia sottoposta al regime giuridico della CILA: i) la ricostruzione di muri a secco; ii) il ripristino di muri a secco; iii) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi con altezza compresa tra 1,50 metri e 1,70 metri.

È indubbio che la nuova costruzione di muri a secco rientri nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e.1*), t.u. edilizia (*id est*: costruzione di manufatti edilizi fuori terra) e richiede, pertanto, il permesso di costruire.

Le opere di ricostruzione cui si riferisce la disposizione impugnata debbono considerarsi, invece, interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, in quanto sono «volti al ripristino di edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza». Interventi del genere rientrano, secondo la normativa statale, nel regime della SCIA, *ex art. 22*, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia.

Si deve pertanto escludere, per entrambe le ipotesi ora esaminate, che le norme regionali censurate siano coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia sottoposta a CILA: di qui la fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale.

Alla luce di quanto detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione». Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle ipotesi di ricostruzione e di nuova costruzione di cui alla disposizione impugnata.

Diversa, invece, la conclusione cui deve giungersi con riferimento agli interventi di ripristino di muri a secco. Questi, infatti, sono sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, in quanto si tratta di interventi edilizi «rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la

COPIA  
NON

funzionalità [...]» e che comprendono «il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio», che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA. La norma regionale siciliana, nell'autorizzare interventi di consolidamento di preesistenti muri a secco, senza innovazioni di sorta, deve considerarsi, pertanto, esemplificativa di quanto stabilito dal legislatore statale, con la conseguenza che non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale. La circostanza che essa sia coerente e logico sviluppo della normativa statale, in materia peraltro cui lo statuto speciale affida al legislatore siciliano potestà legislativa esclusiva, rende del pari non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost.

6.5.4.– Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera, purché preceduta da CILA, «la realizzazione di opere interrato di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività diverse dalla residenza appartenenti alle categorie funzionali previste alle lettere *a-bis*), *b*), *c*) e *d*) del comma 1 dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 come recepito dall'articolo 1». Il rinvio operato dalla disposizione regionale è a immobili che abbiano funzione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale. L'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La realizzazione di opere interrato, quali quelle di cui alla norma regionale impugnata, è indubbiamente riconducibile all'ipotesi della costruzione di manufatti edilizi interrati di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e.1*), t.u. edilizia, per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logicamente assimilabile alla normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

COPIA  
NON

7.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 anche nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 2, lettera *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. La disposizione novellata prevede che, previa CILA, possono essere liberamente posti in essere «i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana».

Si deve ritenere, alla luce degli specifici argomenti spesi sul punto dal ricorrente, che la norma regionale sia censurata non perché sottoponga detti interventi edilizi al regime della CILA, ma perché dispone che essi siano realizzabili secondo quanto previsto dalle linee guida dell'Assessore regionale. Si tratterebbe di «una vistosa deroga» agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, che prevedono invece specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati; non sarebbe contemplato alcun intervento degli uffici preposti alla tutela, poiché il rispetto delle linee guida sarebbe autocertificato con la CILA; la valutazione di compatibilità sarebbe effettuata prendendo a parametro dette linee guida e non, invece, la «disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli articoli 135, 140, 141-*bis* e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale, limitative della potestà legislativa esclusiva *ex art.* 14 dello statuto speciale. D'altro canto, i livelli di tutela ambientale posti dal legislatore statale potrebbero essere ampliati e non derogati in senso peggiorativo dal legislatore regionale, secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sicché l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio violerebbe anche l'art. 9 Cost.

Con l'art. 1, comma 2, lettera *e*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il legislatore siciliano ha disposto la sostituzione della censurata lettera *p*) con la seguente: «*p*) i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, che non alterino la volumetria complessiva degli stessi, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici provinciali, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del

COPIA  
NON

paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni ed ai sensi del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 e successive modificazioni».

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale nuova formulazione, limitandosi tuttavia ad osservare che «la conferma della realizzabilità mediante CILA dei sistemi indicati [...] non consente di ritenere superate le relative censure contenute nel ricorso n. 63/2021»: come già rilevato, le questioni di legittimità costituzionale, in quanto argomentate esclusivamente *per relationem*, devono essere dichiarate inammissibili.

7.1.– La circostanza che la disposizione regionale impugnata con il primo ricorso presupponga l'adozione delle «linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» non consente, tuttavia, di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto – in mancanza di allegazioni di sorta da parte della Regione Siciliana, del resto non costituitasi nel giudizio introdotto con il ricorso n. 63 del 2021 – non si può escludere che esse siano state adottate.

7.2.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, ad ogni modo, non fondate nei termini che seguono.

Il novellato art. 3, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato dal successivo comma 2, espressamente stabilisce che gli interventi edilizi ivi previsti debbono essere realizzati nel rispetto «delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio». In presenza della chiara e inequivoca esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale (in tal senso, da ultimo, sentenze n. 248, n. 24 e n. 21 del 2022), può escludersi che la norma censurata consenta all'assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale (di recente, sentenza n. 251 del 2022), con il conseguente abbassamento del livello di tutela del paesaggio che ne deriverebbe.

8.– Del novellato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per mezzo dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche il nuovo comma 7, ai sensi del quale «Le disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo». L'art. 1,

COPIA  
NON

comma 2, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ne ha disposto l'abrogazione.

Secondo il ricorrente, la previsione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti *ex art.* 14 dello statuto siciliano, e nello specifico: con gli artt. 6, comma 1, e *6-bis*, comma 1, che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti; e con l'art. 27, che regola la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, volta ad accertare l'eventuale violazione degli strumenti urbanistici e che sarebbe posta nel nulla dalla normativa censurata.

La norma regionale sarebbe altresì lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost., oltre che in contrasto con i limiti di cui all'art. 14 dello statuto siciliano: ciò perché verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica.

Ancora, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto siciliano perché in violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, in base ai quali «il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale»: la prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati al piano paesaggistico, potrebbe tradursi in una deroga a quest'ultimo.

8.1.– La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 6, comma 1, e *6-bis*, comma 1, t.u. edilizia, è fondata.

Le norme statali evocate dal ricorrente – che, come si è già rilevato, disciplinano gli interventi edilizi senza titolo abilitativo e previa CILA e che sono espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale – prevedono esplicitamente che detti interventi sono realizzabili sempre che non sia diversamente disposto dalle «prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali», con ciò consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico. La disposizione regionale impugnata, invece, segue una impostazione affatto opposta, prevedendo che le statuizioni legislative prevalgano sugli strumenti urbanistici – impedendo dunque a

COPIA  
NON

questi ultimi di svolgere la funzione loro propria, che è quella di compiere una valutazione che tenga nella debita considerazione lo specifico contesto territoriale, eventualmente optando per una disciplina edilizia anche più restrittiva rispetto alle scelte del legislatore – e capovolgendo il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali, stabilito dalla normativa statale evocata quale parametro interposto. In tal modo, inoltre, la pianificazione urbanistica, la quale deve articolarsi secondo esigenze che non possono essere aprioristicamente identiche su tutto il territorio, è compiuta *ex lege* anziché dai comuni, cui anche l'art. 2, comma 4, t.u. edilizia espressamente affida il compito di disciplinare l'attività edilizia.

La rilevata antinomia normativa non può essere risolta in via ermeneutica facendo leva sul comma 1 del medesimo art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato anche dal successivo comma 2, che espressamente dispone che gli interventi edilizi ivi previsti siano realizzabili «fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali». Il chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, è in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al richiamato comma 1, impedisce una diversa attribuzione di significato normativo, compatibile con le norme evocate a parametro.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

9.– Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che ha disposto la sostituzione dell'intero art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, stabilendo quali interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati a permesso di costruire.

Il ricorrente impugna, peraltro, non l'intero articolo novellato, ma la nuova lettera d), numeri 1), 4), 5) e 6). Con tali norme il legislatore regionale avrebbe autorizzato il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*»: il tutto consentito sia nei centri storici e su immobili vincolati, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente

COPIA  
NON

a quanto previsto dal piano casa, per come esplicitato dall'intesa Stato-Regioni del 2009. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con la Convenzione europea per il paesaggio), oltre che dell'art. 9 Cost. per l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., perché sono consentiti irragionevolmente interventi anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati».

9.1.– Le disposizioni impugnate sono state in parte oggetto di modifica per opera dell'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, con il quale si è introdotto un limite temporale ai numeri 1) e 4) della lettera *d*) (precisandosi che gli interventi edilizi in discorso possono compiersi su immobili esistenti «alla data di entrata in vigore della presente legge») e si è abrogata una parte del numero 5).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche tali disposizioni di modifica, che «non consentono di ritenere superate» le censure di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. Si rileva, infatti, che rimarrebbe consentito il recupero abitativo di edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e di immobili oggetto di sanatorie edilizie.

Il legislatore regionale, inoltre, avrebbe inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole *medio tempore* intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

La parziale abrogazione del numero 5), infine, non escluderebbe che le opere di recupero volumetrico possano realizzarsi anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

9.1.1.– Nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, la Regione Siciliana osserva, innanzitutto, che gli immobili devono esistere alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 ed «essere

COPIA  
NON



stati regolarmente autorizzati, anche attraverso sanatorie edilizie rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del t.u. edilizia, e non in violazione allo stesso»: poiché l'art. 36 t.u. edilizia consentirebbe sanatorie solo in caso di doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente tanto al momento della sua realizzazione quanto a quello della presentazione della relativa domanda, il ricorso «appare di difficile comprensione logico-giuridica». L'intervento legislativo regionale, inoltre, avrebbe temporalmente circoscritto la possibilità di recupero a fini abitativi, sicché non sarebbero «comprensibili gli aspetti sui quali risulterebbero ancorati i profili di illegittimità sollevati».

9.2.– La Regione ha eccepito, inoltre, che le questioni di legittimità costituzionale di cui al ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 sono motivate solo *per relationem* ai vizi dedotti dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

L'eccezione non è fondata, in quanto, se pure non manca il rinvio ai motivi di cui al ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente censura le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 anche con argomenti autonomi e sufficientemente chiari.

9.3.– I dubbi di legittimità costituzionale prospettati avverso le disposizioni regionali contenute tanto nella legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 quanto nella legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 possono essere congiuntamente esaminati nel merito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostanzialmente lamenta che il legislatore siciliano avrebbe adottato una normativa che consente il recupero volumetrico a fini abitativi: i) anche quando si tratti di immobili abusivi oggetto di sanatoria, il che sarebbe in contrasto con il piano casa di cui all'intesa del 2009; ii) senza alcun limite temporale, dettando in tal modo una disciplina “a regime”, che sarebbe contrastante con i principi in tema di pianificazione urbanistica e che riguarderebbe anche immobili venuti a esistenza successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016; iii) in deroga alla normativa vigente di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, nonché al codice dei beni culturali.

9.3.1.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti delle disposizioni impugnate, in quanto esse consentirebbero il recupero a fini abitativi anche di locali di immobili abusivi oggetto di sanatoria, non sono fondate.

Gli edifici che hanno ottenuto il titolo in sanatoria non possono, infatti, considerarsi abusivi. Questa Corte ha già affermato che, secondo la normativa statale sul

COPIA  
NON

piano casa, il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera «quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria» (sentenza n. 24 del 2022). Con esso, infatti, si regolarizzano le opere edificate in difetto di (o in difformità dal) titolo edilizio, quando queste ultime sono conformi «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione [dell'immobile] sia al momento della presentazione della domanda» (sentenza n. 107 del 2017). Non è corretto, pertanto, l'assunto del ricorrente secondo cui la normativa statale sul piano casa non è applicabile agli immobili sanati.

E tutto ciò, peraltro, a prescindere da ogni considerazione sulla possibilità di far ricadere le disposizioni regionali censurate (che consentono di rendere abitativi locali già esistenti senza alterazione della volumetria al fine di contenere il consumo di nuovo territorio) nel perimetro applicativo della disciplina del piano casa (che è, invece, volta ad ammettere, in deroga alla normativa vigente, la costruzione di nuova volumetria).

9.3.2.– Parimenti non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto le medesime disposizioni, con le quali si lamenta che il recupero volumetrico a fini abitativi sia una disciplina “a regime”, ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, ciò è escluso dalle norme di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che introduce la formula «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» tanto al numero 1), quanto al numero 4) della lettera *d*) dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Con la legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, pertanto, il legislatore ha espressamente previsto 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.

Identica norma può ricavarsi, per via ermeneutica, dall'art. 5, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e precedente alle modifiche di cui ora si è detto per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. La circostanza che il recupero volumetrico a fini abitativi possa essere effettuato solo su immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, infatti, si deve ricavare da plurimi indici

COPIA  
NON

testuali: i) scopo delle opere edilizie di recupero volumetrico è, come espressamente si dice alla lettera *d*) in esame, il «contenimento del consumo di nuovo territorio», il che impedisce di ritenere applicabili le previsioni regionali censurate a immobili non ancora esistenti, i quali evidentemente determinano *ex se* il consumo di nuovo territorio; ii) il fatto stesso che le previsioni regionali siano volte a consentire il «recupero volumetrico ai fini abitativi» presuppone la previa esistenza del bene immobile del quale si vuole consentire il mutamento di destinazione; iii) il numero 1) della lettera *d*), che provvede a definire i locali sui quali possono realizzarsi le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi, esplicitamente si riferisce a locali «esistenti e regolarmente realizzati», il che pure deve indurre a ritenere che gli immobili che possono essere interessati dagli interventi edilizi in questione debbono essere già materialmente presenti sul territorio; iv) infine, le disposizioni regionali impugnate con il ricorso n. 63 del 2021 sono tutte inserite nella legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, della quale novellano, come si è detto, l'intero art. 5, sicché è alla data di entrata in vigore di detta legge regionale che deve farsi riferimento per individuare il tempo in cui debbono essere esistenti e realizzati gli immobili i cui locali si vuole fare oggetto di recupero volumetrico a fini abitativi.

9.3.3.– La questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è, invece, fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame «perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 17 del 2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi «in deroga alle norme vigenti», impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni

COPIA  
NON

culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4).

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: i) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»; ii) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), della legge reg. n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti».

9.3.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna per analoghe ragioni anche il nuovo art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 5), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'impugnato art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale consentirebbe la realizzazione di opere di recupero volumetrico a fini abitativi, nei centri storici e negli immobili vincolati, in deroga al codice dei beni culturali. I dubbi di legittimità costituzionale non sarebbero venuti meno per opera delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha parzialmente abrogato la disposizione introdotta con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e che è a sua volta ritualmente impugnato (reg. ric. n. 33 del 2022).

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 non sono fondate. La disposizione regionale impugnata – secondo cui il recupero volumetrico «può avvenire anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione» e in base alla quale tali interventi possono essere effettuati anche in centri storici o su immobili vincolati – non prevede espressamente alcuna deroga alle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei beni culturali, sicché deve ritenersi che tutti gli interventi edilizi ivi previsti possano essere realizzati solo nel rispetto della normativa statale a tutela del paesaggio.

Anche le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non sono fondate. Il ricorrente lamenta che la parziale abrogazione del numero 5) non vale ad escludere la realizzabilità di opere di recupero volumetrico

COPIA  
NON

anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Quel che rileva ai fini dell'odierno scrutinio, tuttavia, è che tali opere siano realizzate nel rispetto di quanto previsto dal codice dei beni culturali: sotto questo profilo, deve rilevarsi che se l'impugnato art. 2, comma 1, lettera c), si limita ad abrogare parte del richiamato numero 5), il medesimo art. 2, comma 1, lettera d), aggiunge al numero 6) una clausola volta a garantire che le opere in questione siano realizzate nel rispetto di diverse normative, tra cui quelle del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha integralmente sostituito l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: «Previa segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio».

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»: in caso contrario, si è dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost.

La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

10.1.– La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l'art. 3 t.u. edilizia, è fondata.

La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli

COPIA  
NON

interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo *ex* codice dei beni culturali, possano essere realizzati nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA.

La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera *d*, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera *c*), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l'intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 25, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Detto art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica *ex post* «per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante».

La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica *ex post* stabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale, degli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., nonché dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché si riaprirebbero irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria.

La disposizione impugnata è stata abrogata ad opera dell'art. 6 della legge reg.

COPIA  
NON

Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

Successivamente, il legislatore siciliano, con l'art. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), ha introdotto nell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 un nuovo comma 2-*bis*, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi a questa Corte (reg. ric. n. 48 del 2022).

11.1.- Ai fini dello scrutinio nel merito, è previamente necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All'art. 146, infatti, stabilisce che «Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi». I casi di cui all'art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi.

La *ratio* della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del "fatto compiuto", in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento. Si esclude in radice, dunque, che l'esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all'intervento realizzato.

In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l'autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all'art. 146 e dunque anche successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali).

Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale stabilisce che essa «si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall'acquisizione

COPIA  
NON

dell'autorizzazione paesaggistica».

Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo». La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all'esame di questa Corte.

11.2.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, è fondata.

La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede 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: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è 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.

La norma impugnata – prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate – consente dunque 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.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

COPIA  
NON



12.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 63 del 2021, impugna anche l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 sostituisce la parola «abitativo» con la parola «abilitativo» e poi aggiunge le seguenti parole: «Le perizie giurate possono essere precedute da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono». In tal modo, sarebbe stata introdotta «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: trascorsi 90 giorni dal deposito di tale perizia attestante il possesso dei requisiti stabiliti per usufruire del condono, infatti, questa acquista efficacia di titolo abilitativo.

La disposizione regionale violerebbe le norme fondamentali di riforma economico-sociale espresse, in materia di condono, dagli artt. 31 «e seguenti» della legge n. 47 del 1985, dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Essa, infatti, prevede, «anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includ[e] nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati», in contrasto con i «capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono». Il ricorrente osserva, tra l'altro, che il titolo in sanatoria si potrebbe formare, in assenza della verifica comunale, anche laddove la perizia risulti errata e persino in presenza di immobili vincolati.

La previsione regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, il quale oggi prevede il rilascio, su richiesta dell'interessato, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda: dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale prefigurerebbe una sorta di «condono minore», nelle more del condono principale». Interventi abusivi che siano effettuati su un immobile già abusivo, infatti, «costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all'illegittimità dell'opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura» impugnata. Di qui, il contrasto con «i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale» e, dunque, con l'art. 14 dello statuto speciale. Sotto questo profilo, la norma sarebbe anche manifestamente irragionevole.

La novellata disposizione impugnata, poi, contrasterebbe con l'art. 117, secondo

COPIA  
NON

comma, lettera l), Cost., in quanto avrebbe una «evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale», di esclusiva competenza legislativa statale.

L'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito l'intero art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale ora dispone: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia che asseveri la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, si applica quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. La presente disposizione non si applica agli abusi su immobili vincolati».

12.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili per tardività.

La disposizione regionale impugnata, come detto, aggiunge un nuovo periodo all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo vigente antecedentemente alla sostituzione per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Le censure del ricorrente, tuttavia, non si rivolgono a questa sola parte della normativa regionale, ma si appuntano, invece, pressoché integralmente sul precedente periodo dell'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ai sensi del quale: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abitativo». È a questa disposizione che deve riferirsi l'effetto, contestato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di avere previsto «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: le censure sono dunque rivolte a una norma non introdotta dall'impugnato art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, ma già vigente nell'ordinamento regionale, con la conseguenza che esse sono tardive, e pertanto inammissibili, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

Non valgono a superare le ragioni d'inammissibilità le poche righe dedicate dal ricorrente al solo periodo aggiunto: al di là del fatto che gli argomenti spesi sul punto sono consequenziali a quelli concernenti la prima parte del richiamato art. 28, comma 3 – cui le parole aggiunte dalla disposizione impugnata sono del resto strettamente connesse – essi sono del tutto insufficienti a consentire uno scrutinio nel merito.

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric.

COPIA  
NON

2021, impugna anche l'art. 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, le quali rispettivamente sostituiscono l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, sul piano casa siciliano, e abrogano alcune parole all'art. 11, comma 2, della medesima legge regionale.

Le modifiche avrebbero «l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del cosiddetto piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall'intesa tra lo Stato e le regioni del 1° aprile 2009: il che, oltre che in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Le indicate disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l'art. 167, comma 4, cod. beni culturali, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

13.1.– Le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 interessate da dette modifiche sono state ulteriormente modificate dall'art. 8, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022.

Secondo il ricorrente, con l'art. 8, comma 1, lettera *a*), «si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del “piano casa” gli immobili condonati» ma non è previsto «un termine in relazione al quale valutare “legittima la realizzazione degli edifici”», sicché la disposizione regionale «risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'articolo 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento».

Per quel che concerne la modifica disposta dall'art. 8, comma 1, lettera *d*), il Presidente del Consiglio dei ministri prende atto che la norma regionale esclude dal campo di applicazione della norma modificata gli immobili oggetto di condono edilizio, ma richiama «le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della L.R. in esame, che [intende] qui integralmente ribadite» e osserva che le modifiche apportate non consentono di ritenere superati gli ulteriori motivi di censura formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

13.1.1.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto

COPIA  
NON

al n. 33 reg. ric. 2022 sono inammissibili.

Le censure avverso l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, infatti, sono motivate esclusivamente *per relationem* al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Quelle rivolte all'art. 8, comma 1, lettera *d*), sono motivate per mezzo di rinvio interno ad altra parte del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022: secondo la giurisprudenza di questa Corte, la portata delle questioni in tal modo promosse deve essere chiara (sentenze n. 83 del 2016 e n. 68 del 2011). Nel caso di specie, invece, la censura è oscura: la disposizione oggetto di censura nella parte richiamata del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 reca, infatti, tutt'altro contenuto normativo, sicché gli argomenti ivi utilizzati non possono considerarsi sufficienti a sostenere anche le censure rivolte ad altra disposizione.

13.2.– Ai fini dello scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, è necessario dar conto dell'effetto che le disposizioni impugnate hanno sulla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

L'art. 2, comma 4, di tale legge regionale, nell'indicare quali fossero gli interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa, prima dell'impugnata novella del 2021 recitava: «4. Gli interventi possono riguardare esclusivamente edifici legittimamente realizzati. Sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37». Il legislatore siciliano, pertanto, aveva esplicitamente escluso che gli interventi del piano casa potessero ricadere su immobili condonati.

Detta esclusione veniva ribadita nel successivo art. 11, comma 2, lettera *f*), il quale, nel testo antecedente alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, stabiliva che gli interventi previsti dalla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 non potessero riguardare: «gli immobili oggetto di condono edilizio nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37».

Con le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio.

COPIA  
NON

L'impugnato art. 37, comma 1, lettera *a*), infatti, ha sostituito l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 con il seguente: «Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa». L'art. 37, comma 1, lettera *d*), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole «di condono edilizio nonché» all'art. 11, comma 2, lettera *f*), della medesima legge regionale.

13.2.1.– Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i principi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia, «puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta» (sentenza n. 24 del 2022). Tale specifico profilo dell'intesa ha trovato puntuale attuazione nell'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi «non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: «[m]entre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del *Considerato in diritto*), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del *Considerato in diritto*). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano

COPIA  
NON

l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore» (sentenza n. 24 del 2022).

Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all'art. 14 dello statuto speciale.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

14.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 37, comma 1, lettera *c*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale abroga in parte l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza». La disposizione impugnata sopprime le parole «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e».

La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «*sine die* i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale». In questo modo verrebbe del tutto «snaturata» la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le

COPIA  
NON

istanze del piano casa avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

14.1.– Il modificato art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 è stato sostituito per opera dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto n. 33 reg. ric. 2022. Il nuovo testo recita: «Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza».

Il ricorrente – una volta rilevato che nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della legge reg. Siciliana n. 63 del 2021 – osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico». Esplicitamente ribaditi gli argomenti già spesi nel ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza n. 24 del 2022 di questa Corte.

COPIA  
NON

Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio.

14.2.– Secondo la Regione Siciliana, il ricorrente non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall'esame di quest'ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 36 del 2020, e, per un altro, che gli interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio ed esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

14.3.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana.

L'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 – tanto nella versione successiva alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 – ha l'effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di

COPIA  
NON



interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l'unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023.

Questa Corte ha già osservato che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire «reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio», di autorizzare «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento», di trascurare «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così» di danneggiare «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 24 del 2022).

Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano «ad una dimensione perennemente instabile e precaria» (sentenza n. 229 del 2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all'esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai principi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale.

L'eccezionalità e la temporaneità del piano casa – insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite – sono d'altra parte espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore»: se è vero che erano fatte salve «diverse determinazioni delle singole

COPIA  
NON

regioni», deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

15.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 impugna, evocando plurimi parametri, anche l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha disposto l'abrogazione dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, che stabiliva: «I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'autonomia dei comuni, come già argomentato nell'impugnare la nuova formulazione dell'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, argomentazioni cui il ricorrente espressamente rinvia: verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La disposta abrogazione sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata, in quanto la norma abrogata «costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell'autorità comunale».

L'art. 8, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha introdotto una disposizione sostanzialmente analoga a quella abrogata. Ciò, tuttavia, non consente la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, poiché nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e quella della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 la norma impugnata ha senz'altro avuto applicazione, impedendo ai comuni – secondo la prospettiva del ricorrente – di avvalersi della disposizione abrogata.

COPIA  
NON

15.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili.

L'abrogato art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 aveva una applicazione temporalmente limitata, potendo i comuni decidere di avvalersi della possibilità ivi prevista di escludere o limitare motivatamente l'operatività del piano casa sul proprio territorio «entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»: entrata in vigore avvenuta nell'aprile 2010. Al momento dell'avvenuta abrogazione, disposta nell'agosto 2021, era dunque già da più d'un decennio che i comuni non potevano farne applicazione.

Ciò considerato, non possono essere comprese, e men che mai condivise, le ragioni dell'impugnativa, in quanto, anche ove il legislatore siciliano non avesse abrogato la norma in discorso, i comuni non avrebbero (più) potuto farne applicazione. Di qui l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale: il ricorrente, a fronte della limitata applicabilità nel tempo dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, avrebbe dovuto adeguatamente motivare circa le ragioni per cui l'abrogazione dispostane con la norma impugnata avrebbe determinato la lesione dei numerosi parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *p*), *s*) e *af*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettere *g*), *h*) ed *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

COPIA  
NON

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione»;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»;

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti»;

8) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

9) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

10) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

11) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *c*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

12) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia);

13) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022;

14) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *d*), *e*) e *g*), e comma 2, lettere *c*) ed *e*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo, secondo comma,

COPIA  
NON

lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

15) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

16) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

17) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

18) *dichiara* non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera *aa*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

19) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

20) *dichiara* non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 9 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

COPIA  
NON

21) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, lettera *d*), numeri 1), 4), 5) e 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;

22) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;

23) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 20 febbraio 2023.

*Il presidente:* Sciarra  
*Il redattore:* Patroni Griffi  
*Il cancelliere:* Milana

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2023.

*Il direttore della Cancelleria:* Milana

**(2023.21.1253)045**

Sentenza 8 marzo - 11 maggio 2023, n. 92.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Silvana	SCIARRA	Presidente
-	Daria	de PRETIS	Giudice
-	Nicolò	ZANON	“
-	Franco	MODUGNO	“
-	Augusto Antonio	BARBERA	“
-	Giulio	PROSPERETTI	“
-	Giovanni	AMOROSO	“
-	Francesco	VIGANÒ	“
-	Luca	ANTONINI	“
-	Stefano	PETITTI	“
-	Angelo	BUSCEMA	“
-	Emanuela	NAVARRETTA	“
-	Maria Rosaria	SAN GIORGIO	“
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	“
-	Marco	D'ALBERTI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 6, 21, 57, 58 e 68, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 luglio 2022, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

*uditi* l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

*deliberato* nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato e depositato il 26 luglio 2022 e iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024) e di numerose sue disposizioni, tra le quali l'art. 13, commi 6, 21, 57, 58 e 68, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, primo comma, della Costituzione, e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.– Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

2.1.– La disposizione impugnata prevede che l'art. 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, trova «applicazione» al personale regionale collocato in quiescenza «anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A., che provvede all'erogazione delle relative risorse nell'ambito delle disponibilità dei fondi di propria spettanza, previa stipula di convenzione con il Dipartimento della Funzione pubblica».

2.2.– Secondo il ricorrente, una simile previsione, nel consentire «*ope legis*» a una società partecipata in via totalitaria dalla Regione (la Irfis FinSicilia spa), di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio, contrasterebbe con la disciplina statale che, all'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha inteso regolare in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche per l'accesso, da parte di tutti i dipendenti pubblici, a finanziamenti agevolati in funzione di anticipo di tale trattamento, prevedendo, tra l'altro, la preventiva e necessaria adesione, da parte degli istituti bancari e finanziari, ad uno specifico accordo quadro. Tale accordo, invece, non opererebbe con riguardo ad Irfis FinSicilia spa, essendo prevista la stipula di una specifica convenzione con il Dipartimento della funzione pubblica della Regione Siciliana.

COPIA  
NOTA



2.3.– Viene pertanto denunciata, in virtù del contrasto con le sopramenzionate norme statali, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per lesione delle competenze legislative statali in materia di ordinamento civile.

3.– Con il secondo motivo di ricorso, è censurato l'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

3.1.– La disposizione impugnata autorizza i comuni siciliani ad avviare, coerentemente ai piani di fabbisogno, «procedure di reclutamento» per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, nell'ambito delle quali sia possibile valorizzare, «con apposito punteggio», anche l'«esperienza professionale maturata con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ovvero con contratto di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione».

3.2.– Ad avviso del ricorrente, la previsione regionale si sovrapporrebbe e derogherebbe alla normativa statale stabilita dall'art. 1, comma 801, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nonché dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

3.3.– Ne discenderebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per lesione delle competenze legislative statali in materia di ordinamento civile. D'altra parte, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata non troverebbe alcuna giustificazione nello statuto di autonomia della Regione Siciliana, posto che, nel caso di specie, verrebbe in considerazione il personale in servizio degli enti locali e non già il personale della Regione.

3.4.– Con riguardo alla medesima disposizione viene altresì denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di un'adeguata copertura

COPIA  
NOTA

finanziaria, non avendo la Regione né quantificato l'onere finanziario di tali assunzioni, né indicato i mezzi per farvi fronte.

4.– Con il terzo motivo di ricorso, è censurato l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.1.– La disposizione impugnata ha modificato l'art. 60, comma 1, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), prevedendo che le assunzioni a tempo indeterminato del personale precario dei consorzi di bonifica possano avvenire nei limiti del cinquanta per cento dei posti resisi vacanti al 31 dicembre 2021, in luogo dell'originario riferimento ai posti resisi vacanti alla data del 31 dicembre 2020.

4.2.– Ad avviso del ricorrente, una simile previsione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di un'adeguata copertura finanziaria a partire dal 2023. La Regione, infatti, non avrebbe quantificato l'onere finanziario di tali stabilizzazioni, né avrebbe indicato i mezzi per farvi fronte, se non in relazione all'esercizio finanziario 2022.

5.– Con il quarto motivo di ricorso, è censurato l'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che riconosce l'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione.

5.1.– Il ricorrente denuncia che la Regione Siciliana avrebbe provveduto alla copertura finanziaria dagli oneri discendenti dalla disposizione impugnata solo in relazione all'esercizio finanziario 2022, a fronte di spese a carattere obbligatorio e continuativo, le quali, invece, avrebbero richiesto la relativa quantificazione e copertura per tutti gli esercizi considerati dal bilancio di previsione triennale.

5.2.– Viene pertanto denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., come declinato dall'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

6.– Con il quinto motivo di ricorso, è infine denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.1.– La disposizione impugnata consta di due lettere (*a* e *b*). La lettera *a*) ha modificato l'art. 12, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, stabilendo l'assunzione di trecento unità di personale dirigenziale a tempo determinato, in luogo

COPIA  
NOTA

delle trecento unità di personale non dirigenziale originariamente previste dalla disposizione modificata, al fine di potenziare gli uffici della pubblica amministrazione regionale e locale e garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione europea, nonché dai fondi strutturali. La lettera *b*) ha modificato l'art. 12, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sopprimendo il limite del venti per cento per l'assegnazione di tale personale regionale in distacco presso i comuni e gli altri enti locali, limite che era stato originariamente previsto dalla disposizione modificata; inoltre, la medesima lettera *b*) ha reso obbligatorio, e non più facoltativo, il distacco di tale personale regionale in favore dei comuni e degli altri enti locali, senza oneri a loro carico, in relazione al fabbisogno di personale, ai progetti da realizzare e agli obiettivi da raggiungere.

6.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata presenterebbe «profili di incostituzionalità in relazione all'articolo 81, terzo comma (copertura finanziaria), all'articolo 97, secondo comma (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), all'articolo 117, secondo comma, lett. *l*) e terzo comma (ordinamento civile e determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato), all'articolo 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica) della Costituzione, e all'art. 14 del R.D.Lgs. 15.5.1946, n. 455, convertito nella L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 2».

6.3.– In particolare, l'Avvocatura dello Stato sottolinea che la modifica della qualifica del personale da assumere da «non dirigenziale» a «dirigenziale» renderebbe evidente l'incoerenza dell'operato della Regione, la quale, anche nell'ambito di una «scheda progettuale» redatta per l'Agenzia per la coesione territoriale in occasione dell'entrata in vigore dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, aveva ribadito la volontà di assumere personale «non dirigenziale».

6.4.– Il ricorrente denuncia altresì che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'impegno alla complessiva riduzione degli uffici di livello dirigenziale che è stato assunto dalla Regione Siciliana nell'ambito dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo», sottoscritto in data 14 gennaio 2021 (punto 2, lettere *e* e *j*), anche alla luce delle criticità più volte denunciate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Nonostante l'avvio, a partire dal 2021, di un percorso di progressiva riduzione del numero delle strutture dirigenziali e della stessa dotazione organica della dirigenza regionale, tale intervento normativo

COPIA  
NOTA

consentirebbe, invece, di assumere ulteriori trecento dirigenti a tempo determinato, attraverso la creazione di «posizioni soprannumerarie» rispetto a quelle formalmente previste nella pianta organica: e infatti, secondo l'Avvocatura dello Stato, in relazione al personale dirigenziale da assumere «non esistono le corrispondenti e necessarie strutture di livello dirigenziale».

6.5.– Infine, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il quadro normativo statale in materia di reclutamento del personale, il quale, anche ai fini del rafforzamento della capacità amministrativa degli enti pubblici per l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), consente di effettuare assunzioni a tempo determinato «solamente di personale non dirigenziale, ovvero di conferire incarichi di collaborazione, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico dei progetti». Con specifico riferimento al personale dirigenziale, invece, la disciplina statale ha solo consentito di raddoppiare le percentuali di incarichi dirigenziali conferibili a soggetti esterni ai sensi dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente attuativi del PNRR, come stabilito dall'art. 1, comma 15, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113.

7.– La Regione Siciliana, con atto depositato in data 31 agosto 2022, si è costituita in giudizio, presentando difese in riferimento alle sole questioni promosse nei confronti dell'art. 13, commi 57 e 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

7.1.– La difesa regionale ritiene, innanzitutto, che debba essere dichiarata la sopravvenuta cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13, comma 65, 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). Secondo la Regione Siciliana, tale disposizione sopravvenuta, nel reintrodurre l'originario riferimento al 31 dicembre 2020 per l'individuazione dei posti resisi vacanti ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato

COPIA  
NOTA

del personale precario dei consorzi di bonifica, avrebbe fatto venir meno le modifiche introdotte dall'impugnato art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

7.2.– La difesa regionale sostiene altresì che debba essere dichiarata la sopravvenuta cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13, comma 98, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022. Secondo la Regione Siciliana, infatti, tale disposizione sopravvenuta, nell'autorizzare, anche per gli anni 2023 e 2024, la spesa relativa al riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione, individuandone la relativa copertura, avrebbe determinato il superamento delle censure concernenti la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

8.– In data 26 novembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia all'impugnazione dell'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che è stato accettato dalla Regione Siciliana con atto depositato il 7 dicembre 2022.

9.– In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria illustrativa in cui ha ribadito le censure contenute nel ricorso.

10.– Nel corso dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha dichiarato di voler rinunciare all'impugnazione dell'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. A tale rinuncia ha aderito l'avvocato della Regione Siciliana nella medesima udienza.

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 13, commi 6, 21, 57, 58 e 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo comma, Cost., nonché all'art. 14 dello statuto speciale.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno qui esaminate le predette questioni di legittimità costituzionale.

3.– In via preliminare, occorre rilevare che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 13, commi 65 e 98, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, in ordine alle

COPIA  
NOTA

questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 57 e 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, che è stata accettata dalla Regione Siciliana.

Con riferimento alle citate disposizioni, relative rispettivamente alle assunzioni a tempo indeterminato del personale precario dei consorzi di bonifica e al riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione, va pertanto dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 190, n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).

4.– Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.1.– Il ricorrente denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per contrasto con l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

La disposizione regionale impugnata, infatti, nel consentire *ope legis* ad una società interamente partecipata della Regione (la Irfis FinSicilia spa) di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio, confliggerebbe con la disciplina statale che, al richiamato art. 23, ha inteso regolare in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche per l'erogazione, a tutti i dipendenti pubblici, di finanziamenti agevolati in funzione di anticipazione di tale trattamento.

4.2.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

4.3.– In via preliminare, occorre considerare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, quando viene sottoposta a censura di illegittimità costituzionale una disposizione di un soggetto ad autonomia speciale, «ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 130 del 2020, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). Tali elementi “vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione

COPIA  
NOTA

operata dal Governo” (sentenza n. 153 del 2019; sentenze n. 43 e n. 174 del 2020)» (così, da ultimo, sentenza n. 248 del 2022).

Alla luce di tale indirizzo, deve ritenersi che l'omessa individuazione di specifiche competenze statutarie sia conseguenza della prospettazione radicale del ricorrente. Quest'ultimo contesta la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, escludendo il coinvolgimento di sfere di competenza legislativa regionale statutaria. In ragione di ciò, il ricorso deve ritenersi ammissibile.

4.4.– Nel merito, la questione è fondata.

4.5.– Nonostante il processo di progressiva riduzione delle differenze tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, anche in merito ai profili connessi al trattamento di fine rapporto, per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 il trattamento di fine servizio continua ad essere erogato secondo modalità frazionate e, soprattutto, sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico. Come sottolineato da questa Corte, in ciò risiede una delle principali differenze tra la disciplina del trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e quella del trattamento di fine servizio, pur nell'ambito della loro considerazione come «una categoria unitaria, connotata da identità di natura, funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 159 del 2019).

4.6.– Anche al fine di attenuare la portata delle differenze che ancora sussistono tra la disciplina del trattamento di fine rapporto e quella del trattamento di fine servizio in merito alle tempistiche e modalità di erogazione delle prestazioni dovute, l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto, per tutti i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro).

In base a tale disciplina – che opera anche per i dipendenti regionali in virtù dell'espresso richiamo operato all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 dall'art. 23, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito – ogni dipendente pubblico che ne faccia richiesta può accedere, sulla base di un'apposita certificazione fornita dagli enti

COPIA  
NOTA

erogatori del trattamento pensionistico, ad un finanziamento agevolato a tasso fisso, stipulato sotto forma di prestito personale e «garantito dalla cessione *pro solvendo*, automatica e nel limite dell'importo finanziato, senza alcuna formalità, dei crediti derivanti dal trattamento di fine servizio maturato [...]» (art. 23, comma 2). Inoltre, il finanziamento è assistito dall'operatività della garanzia di un fondo statale che copre l'ottanta per cento dell'importo finanziato (art. 23, comma 3).

La concreta operatività delle condizioni giuridiche ed economiche più vantaggiose rispetto a quelle operanti sul mercato è assicurata, ai sensi del citato art. 23, comma 2, dalla necessaria adesione – da parte delle banche e degli intermediari finanziari che intendano erogare tale finanziamento – ad un accordo quadro stipulato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana. Tale accordo, che è stato recepito con decreto ministeriale del Dipartimento della funzione pubblica del 19 agosto 2020, ha regolato i profili procedurali, la disciplina giuridica e le condizioni economiche del contratto di finanziamento, a partire dal tasso di interesse applicabile (come espressamente previsto dall'art. 23, comma 5).

4.7.– La norma statale ha quindi disciplinato in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche di accesso a un finanziamento che, pur traendo origine dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, è riconducibile ai contratti di credito previsti dall'art. 122, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), come peraltro espressamente sancito dall'art. 4, comma 1, del d.P.C.m. 22 aprile 2020, n. 51 (Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26).

L'intervento normativo statale si è reso necessario al fine di assicurare una tutela omogenea in favore di tutti quei dipendenti pubblici che, essendo stati assunti antecedentemente al 1° gennaio 2001, non hanno la possibilità di ottenere la liquidazione del trattamento di fine rapporto secondo le modalità e le tempistiche operanti nel settore privato.

In definitiva, sia il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), sia le finalità dell'intervento statale costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma,

COPIA  
NOT



lettera l), Cost. Si tratta, infatti, di un intervento chiaramente giustificato da quella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (tra le altre, sentenze n. 131 del 2013, n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 326 del 2008).

4.8.– A fronte di tale disciplina statale, la Regione Siciliana è intervenuta con una norma che – pur affermando di voler dare «applicazione» alla medesima disciplina statale – introduce un regime ad essa chiaramente derogatorio e, per di più, dai confini del tutto incerti.

Nonostante, infatti, l'esplicito rinvio operato dall'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 all'intero art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito (là dove si afferma che tali disposizioni «trovano applicazione [...] anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A.»), non è chiaro il modo in cui la disciplina statale possa «trova[re] applicazione» per i dipendenti della Regione Siciliana attraverso la richiamata società regionale.

Tale società viene ad essere ammessa *ope legis* tra i soggetti che possono applicare la disciplina statale, senza tuttavia sottostare alle regole procedurali e sostanziali che la disciplina medesima ha previsto a garanzia dei dipendenti pubblici che richiedono il finanziamento. Irfis FinSicilia spa, infatti, in virtù della disposizione impugnata, è stata legittimata dalla legge regionale a erogare i finanziamenti ai sensi della normativa statale, ma prescindendo, tra l'altro, dalla preliminare adesione al sopramenzionato accordo quadro.

In ragione di ciò, in relazione ai finanziamenti erogati da Irfis FinSicilia spa in favore dei dipendenti regionali in quiescenza, non potranno trovare applicazione le garanzie e le condizioni giuridiche ed economiche previste dalla normativa statale e regolate, in maniera puntuale, proprio dall'accordo quadro. La disciplina impugnata, infatti, si limita ad affermare la necessità per la società regionale di stipulare una «convenzione con il Dipartimento regionale della Funzione pubblica», alla quale sarà interamente rimessa la regolazione delle condizioni giuridiche ed economiche del contratto di finanziamento.

La disposizione regionale impugnata si pone, pertanto, in contrasto con l'intera *ratio* su cui si fonda la disciplina dettata dal legislatore statale che è intervenuto, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, a

COPIA  
NON

regolare, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, le modalità di anticipazione del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici, non solo statali.

4.9.– Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

5.1.– Tale disposizione autorizza i comuni siciliani ad avviare procedure di reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, per le quali sia consentito valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione o con altre forme contrattuali flessibili nella pubblica amministrazione.

5.2.– Ad avviso del ricorrente, la normativa regionale, sovrapponendosi e derogando alla normativa statale in materia (art. 1, comma 801, della legge n. 178 del 2020; d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017; art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito), violerebbe la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; né, d'altra parte, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, verrebbero in considerazione, nel caso in esame, competenze legislative esclusive della Regione Siciliana ai sensi dello statuto di autonomia, posto che l'intervento riguarderebbe il «personale in servizio degli enti locali», e non già quello della Regione.

5.3.– Inoltre, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di un'adeguata copertura finanziaria, non avendo la Regione né quantificato l'onere finanziario di tali assunzioni, né indicato i mezzi per farvi fronte.

5.4.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

5.5.– La questione non è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.6.– Occorre preliminarmente evidenziare che la disposizione regionale impugnata si inserisce nel solco di una disciplina che, a livello statale, ha recentemente favorito l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale, con l'obiettivo di «potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto

COPIA  
NOTA

legislativo 15 settembre 2017, n. 147» (art. 1, comma 797, della legge n. 178 del 2020). A questi fini, nella medesima disposizione, sono stati individuati, da parte dello Stato, i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali definiti da un rapporto numerico minimo tra assistenti sociali a tempo indeterminato e popolazione.

Al fine di sostenere economicamente il raggiungimento di tali livelli essenziali, lo Stato ha previsto un contributo per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dai comuni o dal relativo ambito territoriale (di cui all'art. 8, comma 3, lettera *a*, della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»): tale contributo viene erogato annualmente dallo Stato secondo le modalità disciplinate dall'art. 1, comma 799, della legge n. 178 del 2020. Inoltre, il successivo comma 801 della medesima disposizione ha consentito ai comuni di effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti a legislazione vigente, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

5.7.– Alla luce di un siffatto quadro normativo (tenuto in chiara considerazione dalla disposizione regionale impugnata, che ha fatto esplicito riferimento alle «finalità previste dai commi 797 e 798 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178»), il legislatore regionale, lungi dal sovrapporsi o derogare – come denunciato dal ricorrente – alla normativa statale, ha regolato le specifiche modalità di svolgimento delle «procedure di reclutamento» di tali assistenti, consentendo ai comuni di valorizzare «con apposito punteggio» anche l'«esperienza professionale maturata con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ovvero con contratto di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione».

In ragione di ciò, l'intervento regionale non appare riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non incidendo su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La disposizione impugnata, piuttosto, riguarda le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro – quali sono quelle inerenti alle procedure di reclutamento – che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile (tra le tante, sentenza n. 195 del 2021).

COPIA  
NOTA

D'altra parte, non rileva che la disciplina impugnata riguardi le assunzioni di personale da parte dei comuni e non da parte della Regione. Lo statuto speciale, infatti, assegna in via esclusiva alla Regione Siciliana la competenza in materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera *o*) e in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 15). Come ha già avuto modo di evidenziare questa Corte, la disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani va ricondotta non già «alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di “regime degli enti locali” di cui all'art. 14, comma unico, lettera *o*), dello statuto» (così, da ultimo, sentenza n. 70 del 2022).

5.8.– Non è fondata, pertanto, la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

5.9.– È invece inammissibile la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per carente ricostruzione del quadro normativo statale, posto che il ricorrente non si è confrontato con l'articolata disciplina statale (contenuta all'art. 1, commi 797, 798 e 799, della legge n. 178 del 2020) che regola il meccanismo di finanziamento, a carico dello Stato, delle assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato da parte dei comuni (sulla carente ricostruzione del quadro normativo come profilo di inammissibilità del ricorso, sentenza n. 84 del 2022).

6.– Con il quinto motivo di ricorso è censurato l'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.1.– Quest'ultima disposizione, alla lettera *a*), ha modificato l'art. 12, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, prevedendo l'assunzione di trecento unità di personale «dirigenziale» a tempo determinato, in luogo delle trecento unità di personale «non dirigenziale», originariamente previste dalla disposizione modificata. La lettera *b*) della disposizione impugnata ha invece modificato l'art. 12, comma 4, della medesima legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sopprimendo il limite del venti per cento per l'assegnazione di tale personale regionale in distacco presso i comuni e gli altri enti locali e, inoltre, rendendo obbligatorio, e non più facoltativo, il distacco medesimo.

6.2.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con gli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, primo comma, Cost., nonché con l'art. 14 dello statuto speciale.

COPIA  
NOTA

In particolare, l'aver modificato, nell'arco di pochi mesi, la qualifica del personale da assumere da «non dirigenziale» a «dirigenziale» renderebbe evidente l'incoerenza dell'operato della Regione, la quale, anche nell'ambito di una «scheda progettuale» redatta per l'Agenzia per la coesione territoriale, aveva ribadito l'esigenza di assumere personale «non dirigenziale».

Tale intervento si porrebbe altresì in contrasto con l'impegno alla complessiva riduzione e razionalizzazione degli uffici dirigenziali, che è stato assunto dalla Regione Siciliana nell'ambito dell'accordo per il ripiano decennale di disavanzo (sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021). E ciò vieppiù alla luce del fatto che – come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato – la modifica verrebbe di fatto a creare «posizioni soprannumerarie» rispetto a quelle formalmente previste nella pianta organica, posto che, in relazione al personale dirigenziale da assumere, «non esistono le corrispondenti e necessarie strutture di livello dirigenziale».

Infine, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il quadro normativo statale in materia di reclutamento del personale, il quale non consente di effettuare assunzioni a tempo determinato di personale dirigenziale.

6.3.– La Regione Siciliana non ha svolto difese in merito alla predetta impugnazione.

6.4.– Anche alla luce del senso complessivo del ricorso statale, che evoca questioni e sottolinea profili riconducibili, innanzitutto, al principio di buon andamento dell'amministrazione, questa Corte – avvalendosi del potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (tra le altre, sentenze n. 45 del 2023, n. 246 del 2020, n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018) – ritiene di dovere scrutinare primariamente la censura relativa alla violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

6.5.– La questione è fondata.

6.6.– La disposizione impugnata ha previsto l'assunzione a tempo determinato di un numero molto elevato di dirigenti, corrispondente a più del trenta per cento della complessiva dotazione organica della dirigenza regionale, che nel 2022 risultava essere pari a 847 unità (come si evince dal decreto del Presidente della Regione Siciliana, 3 marzo 2022, n. 608).

Sebbene sia stato previsto il necessario distacco di tale personale presso i comuni e gli enti locali, i dirigenti assunti – in virtù di un «contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a trentasei mesi» (art. 12, comma 1, della legge reg.

COPIA  
NON

Siciliana n. 9 del 2021, modificato dalla disposizione impugnata) – saranno a tutti gli effetti dei dipendenti regionali, poiché il distacco non viene ad alterare l'incardinamento del personale nell'amministrazione regionale; per di più, nel caso di specie, non sono previsti «oneri» a carico degli enti locali (art. 12, comma 4). Inoltre, l'effettiva operatività del distacco è comunque subordinata alla stipula di una «convenzione» tra la Regione e l'ente locale (medesimo art. 12, comma 4). Pertanto, in caso di mancanza di tale atto convenzionale, il personale dirigenziale assunto dovrà necessariamente essere impiegato nell'amministrazione regionale.

In definitiva, si tratta di un intervento che incide in maniera significativa sull'assetto dell'organizzazione e del personale della Regione Siciliana.

6.7.– L'art. 97, secondo comma, Cost., nel prevedere che l'organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, viene a limitare sia la discrezionalità del legislatore statale, sia quella del legislatore regionale.

La Regione Siciliana, anche nelle materie in cui è titolare di una potestà legislativa esclusiva – quali quelle concernenti l'«ordinamento degli uffici» o lo «stato giuridico ed economico» del personale (art. 14, comma 1, lettere *p* e *q*, dello statuto speciale) – è tenuta ad esercitare le relative competenze «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.8.– Questa Corte ha costantemente valorizzato il sicuro contenuto precettivo del principio di buon andamento, il quale costituisce il «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (sentenza n. 123 del 1968, richiamata, più di recente, dalla sentenza n. 202 del 2014). Esso «comporta che, così con riguardo alla organizzazione degli uffici come con riguardo al loro funzionamento, la disciplina si debba ispirare ad un criterio di congruenza e di non arbitrarietà rispetto al fine che si vuol perseguire (sentenza n. 160 del 1988)» (sentenza n. 376 del 1993), con conseguente obbligo, in relazione alle scelte discrezionali che riguardano l'assunzione del personale, di prendere «in esame le necessità concrete dell'Amministrazione» (ancora, sentenza n. 123 del 1968).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre da tempo precisato che il contenuto dell'art. 97, primo comma, Cost. (ora art. 97, secondo comma, Cost.) «va [...] collegato col successivo, il quale prescrive che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le

COPIA  
NOTA

sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari»; tali previsioni «sono state considerate dal Costituente come condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisandosi in esse i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti [...]» (sentenza n. 14 del 1962). Pertanto, il contenuto precettivo dell'art. 97 Cost. esclude che possano istituirsi uffici a cui si assegni un proprio personale senza determinarne, ad un tempo, l'ordinamento e specificarne le attribuzioni (ancora sentenza n. 14 del 1962).

6.9.– È tale contenuto precettivo del principio di buon andamento dell'amministrazione a porre in luce l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la quale, nel modificare l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ha previsto l'assunzione di trecento dirigenti in luogo delle trecento unità di personale non dirigenziale originariamente previste dal citato art. 12, confermando, peraltro, il generico riferimento all'esigenza di favorire, attraverso tali assunzioni, «un incremento della capacità di gestione tecnico-amministrativa dei progetti finanziati dalle risorse della politica unitaria di coesione per gli enti territoriali beneficiari [...]» (art. 12, comma 4).

Dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come modificata dalla disposizione impugnata, non si desumono, pertanto, le «necessità concrete dell'Amministrazione» (sentenza n. 123 del 1968) cui i dirigenti da assumere avrebbero dovuto far fronte, né si ricava la sia pur minima definizione dei criteri per individuare le funzioni di tali dirigenti.

A riprova di ciò è dirimente sottolineare che, in relazione alla medesima finalità di generico rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei, la Regione Siciliana, solo pochi mesi prima dell'approvazione della disposizione impugnata, aveva previsto l'assunzione di «personale non dirigenziale in possesso di laurea magistrale o specialistica in materie giuridico-economiche o tecnico-ambientali [...]» (art. 12, comma 1, legge reg. Siciliana n. 9 del 2021).

Senza modificare le finalità e il contenuto di tale previsione normativa, invece, solo dopo un anno, la disposizione impugnata ha stabilito di procedere all'assunzione di personale «dirigenziale» attraverso la mera eliminazione dell'avverbio «non». Dunque, senza alcun collegamento con le esigenze funzionali evocate dalla disposizione e senza che risultino le ragioni sottese alla necessità di ricorrere a una diversa, e più elevata, qualifica professionale. Sotto questo profilo, risulta evidente l'incongruenza della scelta

COPIA  
NOTA

operata dal legislatore regionale rispetto al fine che aveva dichiarato di voler perseguire (sentenza n. 376 del 1993).

La violazione del principio di buon andamento si apprezza, infine, anche in ragione del fatto che la Regione Siciliana ha illegittimamente istituito una anomala figura di dirigente a tempo determinato, che non trova alcuna corrispondenza nell'evoluzione del disegno organizzativo della Regione, il quale, come si è detto, è stato invece interessato negli ultimi anni da un processo di progressiva razionalizzazione e riduzione degli uffici dirigenziali, anche in virtù dell'impegno in tal senso assunto dalla Regione medesima nel più volte citato accordo per il ripiano decennale di disavanzo.

6.10.– La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

Sono assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente in relazione al medesimo art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Poiché la disposizione in esame consta esclusivamente, alla lettera *a*), dell'eliminazione di una parola contenuta nel comma 1 dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e, alla lettera *b*), della sostituzione ed eliminazione di alcune parole contenute nel comma 4 della stessa disposizione, il precetto del medesimo art. 12 rimane in vigore nel testo originario antecedente alle modifiche operate dall'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 (sentenza n. 58 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 68, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

COPIA  
NOTA



4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 21, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 57 e 58, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2023.

*Il presidente:* Sciarra

*Il redattore:* D'Alberti

*Il cancelliere:* Milana

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2023.

*Il direttore della Cancelleria:* Milana

**(2023.21.1252)045**

COPIA TRATTA DAL SITO UFFICIALE DELLA G.U.R.S  
NON VALIDA PER LA COMMERCIALIZZAZIONE

**Ricorso alla Corte costituzionale dell'Avvocatura generale dello Stato per il Presidente del Consiglio dei Ministri c/Regione siciliana per la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2, recante: "Legge di stabilità regionale 2023-2025".**

(Ct. 17379/2023)

(Reg. Ric. n. 17/2023)

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO  
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

**RICORSO EX ARTICOLO 127 DELLA COSTITUZIONE**

per

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro

la **REGIONE SICILIANA** (C.F. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale, con sede a Palermo in Piazza Indipendenza n. 21 presso il Palazzo D'Orleans e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro "IPA": [segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it](mailto:segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it) e [presidente@certmail.regione.sicilia.it](mailto:presidente@certmail.regione.sicilia.it),

**PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

della legge regionale Sicilia 22 febbraio 2023, n. 2, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 9 del 1° marzo 2023 recante "*Legge di stabilità regionale 2023-2025*", come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 aprile 2023.

\* \* \*

Sulla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 9 del 1° marzo 2023 è stata pubblicata la Legge Regione n. 2 del 22 febbraio 2023 recante: "*Legge di stabilità regionale 2023 - 2025*".

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, ed in particolare:

- l'articolo 9, “*Modifiche all'articolo 64 della 12 agosto 2014, n. 21*”;
- l'articolo 26 commi 78, 79 e 80, “*Disposizioni finanziarie varie*”;
- l'articolo 36, “*Modifiche di norme in materia di concessioni demaniali marittime*”;
- l'articolo 38, “*Modifica all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 in materia di opere realizzabili nei parchi*”;
- l'articolo 48, “*Istituzione del Centro di restauro del legno bagnato*”;
- l'articolo 55, “*Modifica all'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9*”;
- l'articolo 116, commi 1 e 4 nonché gli articoli 1, comma 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71;74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111 commi 1, 2, 3, 4,5,6,7,8,9e 10;112; 113; 114; 115 e degli articoli 72; 73; 75, *ivi* menzionati;
- l'articolo 116, commi 2, 3 e 5 nonché gli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2, *ivi* menzionati;

presentino dei vizi di illegittimità costituzionale.

Tali disposizioni violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia approvato con il r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e s.m.i., nonché per via della mancanza di copertura finanziaria.

Pertanto, vengono impugnate con il presente ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

#### MOTIVI

1. – *Illegittimità costituzionale dell'articolo 9 L.R. Sicilia n. 2/2023 per violazione degli articoli 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera g) e lettera l), della Costituzione in relazione alle previsioni di cui*

*all'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001 al D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 483 e al D.P.R. 27 marzo 2001 n. 220 ed all'articolo 19 d.lgs. 175/2016 (norme statali interposte) nonché per contrasto con gli articoli 14, lettere p) e q) e 17 dello Statuto speciale di autonomia ex r.d.lgs. 455 del 15 maggio 1946, conv. in Legge costituzionale n. 2/1948.*

L'articolo 9 della LR Sicilia n. 2/2023 rubricato "Modifiche all'articolo 64 della 12 agosto 2014, n. 21" prevede testualmente che:

*«1. All'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:*

*“4 bis. Le disposizioni di cui al comma 4 trovano applicazione anche nei confronti degli enti pubblici regionali e delle aziende sanitarie ed ospedaliere siciliane».*

\*\*\*

Il richiamato comma 4 dell'articolo 64 della legge regionale del 12 agosto 2014, n. 21 prevede che (enfasi aggiunta):

*«le società di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché l'IRFIS FinSicilia S.p.A. e gli organismi strumentali della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale per sopperire ai propri fabbisogni di personale, **non possono procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1<sup>1</sup>** nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni **e, per le qualifiche a basso contenuto professionale, dal bacino 'PIP Emergenza Palermo' di cui all'articolo 68 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni,** previo accertamento dell'avvenuto inserimento lavorativo nel Piano di Inserimento*

<sup>1</sup> Ai sensi del comma 1 dell'art. 64 L.R. Sicilia n. 21/2014:

*“1. È istituito presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione l'albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale”.*

*Professionale a seguito di procedura selettiva effettuata dai competenti servizi per l'impiego della Regione. Fino all'assunzione dei soggetti di cui al presente articolo da parte delle società a partecipazione pubblica regionale continuano a trovare applicazione agli stessi le misure di sostegno al reddito assicurate dalla vigente normativa in materia. Dall'applicazione della presente norma non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica rispetto alle attuali previsioni della legge regionale 25 maggio 2022, n. 14 e successive modificazioni. L'articolo 62 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 è abrogato».*

\*\*\*

Preliminarmente, va ricordato che l'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale avviene nel rispetto di apposite procedure concorsuali in conformità alle disposizioni di cui al D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 483 (recante "Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale") e al D.P.R. 27 marzo 2001 n. 220 ("Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale").

In generale, l'accesso a tali ruoli è pur sempre governato dalla regola del concorso pubblico - meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito - che costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Il concorso pubblico è posto, quindi, a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa.

L'articolo 97, quarto comma, della Costituzione consente eccezioni a tale regola, purché queste siano disposte con legge e rispondano a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006 e n. 363/2006).

In caso contrario, infatti, la deroga costituirebbe un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006).

Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'articolo 97 Costituzione, l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

Con l'articolo 9 in esame viene introdotto l'obbligo, per le aziende sanitarie e ospedaliere siciliane, di procedere a nuove assunzioni attingendo necessariamente

dall' albo del personale di cui al comma 1 dell'articolo 64 della L.R. 12 agosto 2014, n. 21, nonché, per le qualifiche a basso contenuto professionale, al bacino "PIP emergenza Palermo", in tal modo eludendo la regola generale del concorso quale criterio generale - e non derogabile se non nei casi espressamente indicati dalla legge - di accesso ai pubblici impieghi. La norma in esame si pone, per l'effetto, **in contrasto con l'articolo 97, quarto comma, della Costituzione**, dal momento che non presenta alcun riferimento alle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga alla regola dell'assunzione mediante pubblico concorso<sup>2</sup>. Allo stesso modo, non sono sufficientemente delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione, né, l'assunzione risulta subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico.

Non risulta, infine, sempre dal dettato della norma, che siano state in alcun modo previste procedure imparziali e obiettive di verifica e di valutazione dell'idoneità, in grado di garantire la selezione dei migliori.

Si aggiunge, poi, che la prevista obbligatorietà di cui sopra per le predette strutture sanitarie, seppur diretta a sopperire i "*propri fabbisogni di personale*", non risulta compatibile con le disposizioni normative in materia di spesa di personale proprie degli enti del Servizio sanitario nazionale che, come è noto, pongono il rispetto di specifici parametri definiti dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019<sup>3</sup>, nonché con la disciplina recata **dal d. lgs. n. 165/2001** in materia di

<sup>2</sup> cfr. per tutte Corte Costituzione sent. 195/2010.

<sup>3</sup> La norma, a seguito della modifica introdotta con l'articolo 4, quarto comma del D-L- 31 dicembre 2020, n. 183, prevede:

*«1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di ((un importo pari al 10 per cento)) dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale e' pari al 10 per cento per ciascun anno. ((Qualora nella singola Regione emergano, sulla base della metodologia di cui al sesto periodo, oggettivi)) ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati*

reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Si rammenta, infatti, che **l'articolo 35** (rubricato “*Reclutamento del personale*”) del citato decreto legislativo prevede che il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta nel rispetto del principio costituzionale della obbligatorietà del concorso pubblico per l'accesso all'impiego presso le pubbliche amministrazioni (articolo 97 della Costituzione).

Si fa presente, inoltre, che ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) solo le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società:

*«in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal*

---

*congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, e' adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. ((Dall'anno 2022 l'incremento di cui al quarto periodo e' subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, nel rispetto del valore complessivo della spesa di personale del Servizio sanitario nazionale determinata ai sensi dei precedenti periodi, adotta con decreto la suddetta metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, e dall'articolo 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con gli standard organizzativi, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, anche ai fini di una graduale revisione della disciplina delle assunzioni di cui al presente articolo. Le regioni, sulla base della predetta metodologia, predispongono il piano dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale, che sono valutati e approvati dal tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12, comma 1, dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005, congiuntamente al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima intesa, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva)).*



*processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili (...)*».

Ciò detto, tenuto conto che le aziende sanitarie ed ospedaliere destinatarie dell'intervento regionale in parola non appaiono essere titolari “*di partecipazioni di controllo*” delle società partecipate di cui al citato articolo 64 della legge regionale n. 21 del 2014, la norma regionale in esame deroga alle specifiche disposizioni dettate dalla normativa di settore sopra menzionata, nonché alla disciplina recata dalla richiamata normativa nazionale, ponendosi così in contrasto con **l'articolo 117, secondo comma, lettera I), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile** e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Va, inoltre, ricordato l'insegnamento della Corte Costituzionale secondo cui la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita **dall'articolo 117, secondo comma, lettera g), Costituzione**<sup>4</sup> e che le eccezioni alla regola generale del concorso pubblico debbono rispondere a «*peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico*»<sup>5</sup>. Come di recente chiarito da codesta Corte proprio nei confronti della Regione Siciliana<sup>6</sup> «*l'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso “è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti” (ex plurimis, sentenza n. 186 del 2016). In generale, la giurisprudenza costante di questa Corte ha più volte precisato il confine fra ciò che*

<sup>4</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2004.

<sup>5</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 81/2006.

<sup>6</sup> Corte costituzionale, sentenza 2.2.2022 n. 39 – enfasi aggiunta.



*è ascrivibile alla materia dell' "ordinamento civile" e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 195 del 2021, n. 194 e n. 126 del 2020 e n. 191 del 2017). E ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, che ha competenza esclusiva limitatamente a "ordinamento degli uffici e degli enti regionali", ossia a profili organizzativi del personale e degli uffici. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007)».*

Si aggiunge, infine, che le criticità sopra rilevate non risultano superate dai chiarimenti forniti dalla Regione siciliana - secondo cui l'articolo 9 in parola «disponendo l'obbligatorietà da parte degli Enti di attingere all'albo del personale di cui al Bacino PIP emergenza Palermo in casi di assunzioni di personale si riferisce, in particolare, a qualifiche a basso contenuto professionale e non certo alle qualifiche che richiedono specifiche professionalità e requisiti, per le quali dovrà essere predisposto apposito concorso pubblico». Invero, emerge che la Regione ha esteso alle aziende sanitarie e ospedaliere il regime assunzionale previsto dal comma 4 dell'articolo 64 della LR 21/2014 per le società partecipate le quali, in deroga ai divieti assunzionali disposti per esigenze di razionalizzazione, furono poi dallo stesso legislatore siciliano autorizzate a procedere a nuove assunzioni attingendo al predetto l'albo dei dipendenti delle medesime società poste in liquidazione ed al C.d. Bacino PIP.

Pur non volendo considerare la scarsa chiarezza delle ragioni sottese all'intervento legislativo ex articolo 9 in esame che equipara, quanto alle modalità di

reclutamento, aziende sanitarie e società partecipate (va segnalato, oltretutto, che il regime di reclutamento previsto per queste ultime ex articolo 64 *cit.* in ragione di contingenze a suo tempo rilevanti potrebbe dirsi non più legittimo alla luce della disciplina introdotta dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), resta applicabile, alla fattispecie in esame, il disposto dell'articolo 35 del d.lgs. 165/2001 «*L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità*».

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'articolo 9 della legge regionale in esame è illegittimo per violazione dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) e lettera l), della Costituzione esulando dalle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dall'articolo 14, lettere p) e q), dello Statuto di autonomia, concernenti l'«ordinamento degli uffici e degli enti regionali» e lo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» e dal successivo articolo 17.

§§§

- 2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 26, commi 78, 79 e 80 della L.R Sicilia n. 2/2023 per violazione con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione per violazione dell'articolo 38 del d. lgs. n. 118 del 2011 (norma interposta) e, per quanto occorra, per contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale di autonomia di cui al R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n.**

*1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).*

L'articolo 26 prevede disposizioni finanziarie varie.

Più in particolare, i commi 78, 79 e 80 dettano alcune disposizioni al fine contenere i costi a carico dell'erario regionale. Le norme autorizzano la società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) ad attivare le procedure per la quiescenza anticipata del personale (comma 78) e a stipulare accordi transattivi per la corresponsione di tutte le competenze contrattualmente previste e spettanti, riconoscendo ai soggetti interessati una somma *una tantum* a titolo di integrazione al trattamento di fine rapporto, pari al 40 per cento dell'ultimo stipendio percepito, riferito al periodo intercorrente tra la data del raggiungimento del requisito contributivo per l'accesso alla pensione anticipata e la data di conseguimento della pensione di vecchiaia (comma 79).

Il comma 80, a tale fine, per l'esercizio finanziario 2023, autorizza la spesa complessiva massima di 360 migliaia di euro.

Al riguardo, va, in primo luogo osservato, che il collocamento anticipato in quiescenza del personale SAS, evidentemente comporta un immediato nuovo e maggior onere, di tipo pensionistico e previdenziale, per la finanza pubblica ma anche una spesa obbligatoria continuativa che non risulta quantificata nel tempo.

Come noto, l'articolo 38, primo comma, a norma del quale «*le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio*», non consente, qualora si tratti di spese obbligatorie e continuative di rinviare ai singoli bilanci annuali la copertura della spesa che, invece deve essere prevista nella legge istitutiva dell'onere.

Di conseguenza, si deve ritenere che la mera previsione della copertura in relazione al solo esercizio finanziario 2023, contrasti con l'articolo 81, terzo comma, della

Costituzione e con le norme interposte indicate in rubrica, dal momento che le norme impugnate non indicano l'onere a regime, e come avverrà la sua copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo.

§§§

**3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 36 L.R. Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'articolo 117, primo comma, Costituzione e, per quanto occorra, per contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale di autonomia di cui al R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).**

L'articolo 36 della legge impugnata, rubricato "*Modifiche in materia di concessioni demaniali marittime*", risulta del seguente, testuale tenore:

*«1. All'articolo 1 della legge regionale 21 luglio 2021, n. 17, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge regionale 3 agosto 2021, n. 22, le parole "31 agosto 2021" sono sostituite dalle parole "30 aprile 2023" e al comma 4 dell'articolo 4 della legge regionale 13 dicembre 2022, n. 18 le parole "28 febbraio 2023" sono sostituite dalle parole "30 aprile 2023"».*

§§§

Detto articolo 36 è volto, in particolare, a procrastinare al 30 aprile 2023 il termine ultimo, previsto all'articolo 1 della legge regionale 21 luglio 2021, n. 17<sup>7</sup>, come

<sup>7</sup> L'art. 1 L.R. Sicilia del 21/07/2021, n. 17 rubricato "*Termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime*" risulta, all'attualità, del seguente tenore:

*«1. Atteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, i soggetti pubblici e privati che non abbiano presentato richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime entro il termine di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 14 dicembre 2019, n. 24 e successive modificazioni possono presentare la stessa entro il 30 aprile 2023».*

modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge regionale 3 agosto 2021, n. 22, per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime, ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 14 dicembre 2019, n. 24<sup>8</sup>, il quale sancisce l'estensione delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 fino alla data del 31 dicembre 2033 *“in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*.

Ciò posto, si evidenzia che **i citati commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 sono stati abrogati dall'articolo 3, comma 5, lettera a), della legge 05 agosto 2022, n. 118** (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), per l'incompatibilità con l'ordinamento unionale (**Direttiva 2006/123/CE – articolo 12** -) delle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative ivi contemplate.

Pertanto - poiché attraverso il rinvio all'articolo 1 della legge regionale n. 17/2021, che, a sua volta, rimanda all'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 24/2019, l'articolo 36 della legge regionale n. 2/2023 in esame corrobora la proroga delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2033 - l'articolo 36 in questione va impugnato per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sancito dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Costituisce ormai diritto vivente il carattere *self executing* del divieto di proroga delle concessioni demaniali marittime ex articolo 12 Direttiva 2006/123/CE.

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della L.R. Sicilia 14/12/2019, n. 24 *“Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime”*:

*“1. In conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, la validità delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, da presentarsi al dipartimento regionale dell'ambiente entro il 28 febbraio 2021. Atteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai soggetti, pubblici e privati, che non abbiano presentato richiesta di proroga delle concessioni demaniali marittime entro il termine di cui al presente articolo, è data facoltà di provvedervi entro il 30 aprile 2021<sup>(2) (4)</sup>.*

*2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle concessioni rinnovate o rilasciate successivamente al 31 dicembre 2018 per le quali il rilascio è avvenuto in ossequio agli obblighi di pubblicità di cui al comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4. (omissis)...*”.

In termini si esprimono le sentenze **dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021**<sup>9</sup> che hanno chiarito come l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, laddove sancisce il divieto di proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sia norma *self executing* e quindi immediatamente applicabile nell'ordinamento interno, con la conseguenza che eventuali disposizioni legislative non devono essere applicate<sup>10</sup> tanto dai giudici quanto dalla pubblica amministrazione<sup>11</sup>.

Il **20 marzo 2023** la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) (com. n. 61) nella **sentenza di cui alla causa C-348/22** (ricorso dell'Autorità garante della concorrenza ed il mercato contro il Comune di Ginosa - TA) ha ribadito che «*le concessioni di occupazione delle spiagge italiane non possono essere rinnovate automaticamente ma devono essere oggetto di una procedura di selezione imparziale e trasparente*» e che «*i giudici nazionali e le autorità amministrative sono tenuti ad applicare le norme pertinenti di diritto dell'Unione, disapplicando le disposizioni di diritto nazionale non conformi alle stesse*».

Con la sentenza in questione, la CGUE dichiara:

- in primo luogo, che «*la direttiva [servizi] si applica a tutte le concessioni di occupazione del demanio marittimo, a prescindere dal fatto che esse presentino un interesse transfrontaliero certo o che riguardino una situazione i cui elementi rilevanti rimangono tutti confinati all'interno di un solo Stato membro*».
- in secondo luogo, «*il diritto dell'UE non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione. E' necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su parametri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati*».

<sup>9</sup> L'indirizzo è recepito dalla giurisprudenza successiva: vedasi, da ultimo, Cons. di Stato 2192 dell'1.3.2023

<sup>10</sup> cfr., in termini, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VII, 21/2/2023, n. 1780; 6/7/2022, n. 5625; 15/9/2022 n. 810.

<sup>11</sup> Corte Cost., 11/7/1989, n. 389; Cons Stato Sez. VI, 18/11/2019 n. 7874; 23/5/2006, n. 3072; Corte Giust. UE, 22/6/1989, in C- 103/88, F.C., e 24/5/2012, in C-97/11, Amia.



- in terzo luogo, «dall'esame non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. Poiché, da un lato, il fondamento giuridico di un atto deve basarsi sul suo scopo e sul suo contenuto e, dall'altro, la direttiva ha l'obiettivo di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, il Consiglio ha correttamente deliberato a maggioranza qualificata, conformemente alle disposizioni del Trattato», si legge nella parte che riguarda la procedura con cui è stata approvata la direttiva servizi.

Lo stato italiano nel 2018 aveva prorogato le concessioni fino al 31 dicembre 2033. Il comune di Ginosa, a propria volta prorogava le concessioni di propria competenza.

L'Agcm impugnava, quindi, l'atto dell'ente locale, ritenendo che il Comune violasse i principi di concorrenza e libertà di stabilimento

Il ricorso è stato oggetto di rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Per i giudici eurounitari

*«l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso dalla direttiva. Poiché tali disposizioni sono produttive di effetti diretti, i giudici nazionali e le autorità amministrative, comprese quelle comunali, sono tenuti ad applicarle, e altresì a disapplicare le norme di diritto nazionale non conformi alle stesse».*

Le disposizioni regionali censurate sono suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno della normativa comunitaria: di qui la violazione **dell'articolo 117, primo comma, Costituzione**, per avere la Regione Sicilia legiferato in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario<sup>12</sup>.

Pertanto, la disposizione impugnata – nell'eccedere dalle competenze riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia ex articoli 14 e 17 – si pone anzitutto in contrasto con l'**articolo 117, comma 1, della Costituzione**, nella parte in cui

<sup>12</sup> In punto di ammissibilità della violazione Corte Costituzione sent. 75 del 18.4.2023.

vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli **obblighi internazionali** assunti dall'Italia; legislatore regionale che, ad ogni modo, nel legiferare, con la norma impugnata, ha ecceduto rispetto ai limiti di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto di autonomia.

§§§

*4.- Illegittimità costituzionale dell'articolo 38 L.R. Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'articolo 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza e dell'articolo 9 Costituzione con riferimento alla violazione del parametro interposto di cui all'articolo 142 del d.lgs. 42/2004 e per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).*

L'articolo 38 della legge impugnata, rubricato "Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 in materia di opere realizzabili nei parchi", testualmente così dispone:

*«1. Dopo il comma 4 dell'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 e successive modificazioni è aggiunto il seguente:*

*“4 bis. In tutto il territorio del Parco sono consentite opere finalizzate alla ricerca scientifica proposte da agenzie nazionali e dichiarate di interesse strategico dalla Giunta regionale, in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo Statuto del Parco».*

§§§

La norma in esame introduce un nuovo comma all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 maggio 1981, n. 98: norme per l'istituzione nella Regione di parchi e riserve naturali).



Al riguardo, in primo luogo, si osserva che, con la disposizione in parola, viene introdotta, al fine di consentire la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, una deroga ai vincoli presenti nella disciplina del parco facendo espresso riferimento ai vincoli previsti dal suo statuto.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9 della l. 394/1991 - legge quadro sulle aree protette, *«lo statuto dell'Ente parco definisce l'organizzazione interna, le modalità di partecipazione popolare e le forme di pubblicità degli atti»*.

Eventuali disposizioni di vincolo previste nello Statuto dell'Ente parco, tuttavia, **non sono affatto esaustive ai fini della tutela del bene paesaggistico**, rappresentando ove presenti, la mera riproposizione di disposizioni previste da altre fonti normative.

In ragione di quanto sopra, la norma in esame, **nel prevedere che si possano realizzare opere** *«(...) in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo Statuto del parco»*, può risultare priva di effetti e la sua incoerenza e ambiguità è censurabile sotto il profilo della certezza del diritto e della ragionevolezza della norma siccome in contrasto con il fondamentale canone di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Com'è noto, dall'articolo 3 della Costituzione si desume un canone di razionalità della legge rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa<sup>13</sup>.

Il legislatore regionale si è posto, pertanto, al di fuori del perimetro tracciato dai principi costituzionali.

Si ricorda, al riguardo, come la giurisprudenza costituzionale<sup>14</sup>, abbia evidenziato che ambiguità, incoerenza e opacità possono ingenerare grave incertezza e determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

<sup>13</sup> Cfr. *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 87 del 2012, n. 421 del 1991, n. 46 del 1993, n. 81 del 1992

<sup>14</sup> Cfr. *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2017

Del resto, possono risultare costituzionalmente illegittime per irragionevolezza le «norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia».

Secondo codesta Corte costituzionale, la considerazione vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità riguardi una disposizione regionale «foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» perché in questo caso l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale.

Sotto altro profilo, la disposizione in esame, **introducendo una generica deroga alle disposizioni di vincolo insistenti sui parchi**, presenta ulteriori profili di incostituzionalità, dal momento che si pone in contrasto con la previsione del vincolo ex lege di cui all'articolo **142 del d.lgs. 42/2004**<sup>15</sup> - Codice dei beni culturali e del paesaggio (norma statale interposta).

Come ribadito da codesta Corte<sup>16</sup> «la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene (...) “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”“ (sentenza n. 66 del 2018). Essa “richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale ... affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni” (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'articolo 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 (le c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'articolo 142 (le c.d. “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole

<sup>15</sup> Ai sensi dell'articolo 142; “Aree tutelate per legge” del d.lgs. 42/2004:

“1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

...omissis ...f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi”.

<sup>16</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 15.4.2019 – enfasi aggiunta.

*interesse pubblico (articolo 143, lettera d). **Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015)**, e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)».*

Infatti, per quanto la regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, nonché di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, **ai sensi dell’articolo 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia**, tale competenza si esplica, secondo lo stesso Statuto «*nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano*».

Il particolare grado di autonomia riconosciuto in materia alla regione Siciliana trova un preciso limite nell’articolo 9 della Costituzione e nelle previsioni del d.lgs. 42/2004, qualificabili come «*norme di grande riforma economico-sociale*», che si impongono anche alle Autonomie speciali<sup>17</sup>.

La disciplina statale volta a proteggere il paesaggio funge quindi da “*limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza*”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente<sup>18</sup>.

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l’articolo 38 della legge regionale in esame si appalesa illegittimo per violazione dell’articolo 3 della Costituzione e dell’articolo 9 della Costituzione con riferimento alla violazione del parametro interposto di cui all’articolo 142 del d.lgs. 42/2004, e per contrasto con le previsioni dell’articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia.

§§§

<sup>17</sup> Cfr. Corte costituzione, sentenza n. 238 del 2013.

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzione n. 199 del 2014; nello stesso senso, Corte costituzione n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007

5. - *Illegittimità costituzionale dell'articolo 48 L.R. Sicilia n. 2/2023 per violazione con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione nonché dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione per violazione dell'articolo 38 del d. lgs. n. 118 del 2011 (norma interposta) e, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).*

La disposizione di cui all'articolo 48 riguarda l'istituzione del Centro di restauro del legno bagnato.

La disposizione prevede che:

*«1. Presso il Museo regionale dei relitti greci sito a Gela è istituito il Centro di restauro del legno bagnato, laboratorio tecnico-scientifico del Centro regionale per la progettazione, il restauro e per le scienze naturali ed applicate ai beni culturali di cui all'articolo 9, comma 2, della legge regionale 10 agosto 1977, n. 80, specializzato nel trattamento e nel restauro dei legni imbibiti di interesse archeologico e culturale, che esplica attività di studio, di ricerca scientifica e tecnologica, di conservazione e di restauro attraverso la realizzazione di interventi altamente qualificati».*

\* \* \*

Anche in questo caso, si ritiene che la norma sospettata di incostituzionalità, comporti oneri aventi carattere continuativo e permanente o, quanto meno pluriennali.

La lettera della disposizione non consente di evincere alcuna copertura finanziaria né la quantificazione, nel tempo, dell'onere finanziario connesso all'istituzione del

Centro di restauro del legno bagnato non quantificati e privi dell'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Pertanto, già per ciò solo, la disposizione della legge regionale impugnata si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma della Costituzione.

Né si ritiene che alla spesa di cui si discute sia possibile applicare le disposizioni dettate in ordine alle spese continuative non obbligatorie o pluriennali.

Come noto, codesta Corte con la sentenza n. 384 del 1991 ha chiarito che

*«le disposizioni legislative che introducono spese pluriennali a quote annuali crescenti sono costituzionalmente obbligate ad individuare i mezzi idonei a fronteggiare, nell'ambito di un programma finanziario, le quote di ciascun anno, evitando di riversarle, sia pure implicitamente, sui bilanci futuri che, soprattutto in situazione di gravi deficit non sarebbero assolutamente in grado di sostenerle con le normali entrate».*

### §§§

Seppur pronunciata nel contesto di una cornice legislativa oggi superata, la decisione di codesta Corte esprime l'esigenza, tuttora immanente nel sistema della contabilità degli enti locali, di identificare e quantificare l'onere di spesa connesso alla disposizione legislativa nello stesso momento in cui viene istituito.

In tal senso, so devono leggere le due distinte norme dell'articolo 38, primo e secondo comma del d.lgs n. 118/2011. La prima, concernente le modalità di individuazione dei mezzi per far fronte agli oneri finanziari delle spese regionali a carattere continuativo. La seconda, invece, è dedicata alle spese pluriennali.

La disposizione di cui all'articolo 48 della LR Sicilia, n. 2/2023, si ritiene che disponga spese di tipo pluriennale dal momento che parrebbe prevedere l'istituzione di un nuovo onere avente una consistenza variabile e circoscritta nel tempo.

Pertanto, a mente del secondo comma dell'articolo 38 del d. lgs. n. 118/2011, era necessario che la legge regionale indicasse l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, cosa che, evidentemente, non è accaduta.

Né a diverse conclusioni si perviene, ad avviso della Scrivente, laddove si ritenga che l'istituzione del Laboratorio prevista dall'articolo 38 citato, comporti oneri finanziari di carattere continuativo.

Il primo comma del citato articolo 38 d.lgs n. 118/2011 riconosce, effettivamente, la compatibilità del rinvio, da parte delle Regioni, della quantificazione delle spese continuative e non obbligatorie, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale,

Ciò nonostante, si ritiene, che la lettera della norma preveda, per tale tipologia di spesa, esclusivamente, la possibilità di esercitare la facoltà di rinvio dell'indicazione della copertura di spese alle successive leggi di bilancio. Laddove tale facoltà non venga esercitata, come parrebbe doversi ritenere sulla base del dato letterale dell'articolo 48 della legge regionale n. 2/2023, la disposizione legislativa che preveda nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, deve, necessariamente, quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

Come detto, essendosi il legislatore regionale limitato all'istituzione dell'onere senza approntare alcuna copertura della spesa, la disposizione di cui all'articolo 48 si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e dell'articolo 117, terzo comma per violazione della norma interposta di cui all'articolo 38, d. lgs. n. 118/2011.

§§§

- 6. *Illegittimità costituzionale dell'articolo 55 della L.R. Sicilia, n. 2/2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma e dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14***

*aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).*

L'articolo 55 della L.R. Sicilia n. 2/2023 modifica il comma 9 dell'articolo 36 della legge regionale Sicilia n. 9/2021 concernente “*Norme in materia di stabilizzazione e fuori uscita personale ASU*”, finalizzate a favorire l'assunzione a tempo indeterminato delle categorie di lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2000 (soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili), nonché all'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 280/1997 (soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità).

Più nel dettaglio, la norma prevede:

*«Articolo 55. Modifica all'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9*  
*1. Al comma 9 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 e successive modificazioni le parole “previa delibera della Giunta regionale” sono soppresse».*

La modifica introdotta, dunque, elimina la necessità della delibera preventiva della Giunta regionale, rispetto al decreto del Ragioniere generale regionale, che, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, dovrebbe effettuare le variazioni di bilancio conseguenti all'intervento previsto dal citato articolo 36.

Al riguardo, deve evidenziarsi che l'articolo 36 della legge regionale n. 9/2021 è già stato impugnato dinanzi a codesta Corte giusta Delibera del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021 e trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 7 marzo 2023 (R.R. n. 33/2021).

La disposizione in quella sede impugnata<sup>19</sup>, al comma 1, intendeva estendere l'applicazione delle misure di cui all'articolo 1, commi da 292 a 296, della legge 30

---

<sup>19</sup> La disposizione, recante “*Norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita personale ASU*”, dispone che:  
*«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 292 a 296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.*

*2. I soggetti di cui al comma 1, possono essere stabilizzati dagli enti utilizzatori a tempo indeterminato anche con contratti di lavoro a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal Contratto collettivo nazionale del lavoro di riferimento. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il dipartimento regionale del lavoro dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle*



dicembre 2020 n. 178, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5<sup>20</sup>.

---

*attività formative provvede all'assegnazione dei soggetti di cui al comma 1 che svolgono attività socialmente utili in virtù di protocolli o convenzioni.*

*3. I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 possono optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU. La suddetta indennità è erogata per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni, ed è corrisposta in rate annuali. Ai fini dell'applicazione del presente comma, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede ad effettuare una ricognizione del personale presente nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014.*

*4. I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5 / 2014.*

*5. Il termine di cui al comma 2 dell'articolo 15 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, come modificato dal comma 4 dell'articolo 4 della legge regione; le 12 maggio 2020, n. 9, è prorogato al 31 ottobre 2021.*

*6. Per le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7.*

*7. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa annua di € 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (Missione 20, Programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscriverne in un apposito Fondo del dipartimento del bilancio e tesoro. Agli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del biennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.*

*8. Per l'anno 2021, la quota parte del contributo di cui al comma 6 parametrato all'assegno di utilizzazione in ASU è assicurata a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1.*

*9. Con decreto del ragioniere generale, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, previa delibera della giunta regionale, sono operate le conseguenti variazioni di bilancio.*

*10. Al fine di favorire la piena efficacia dell'impianto regolatorio di cui al comma 1, è altresì incentivata la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che hanno maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento. Per tale finalità, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è autorizzato ad erogare, a domanda, la differenza tra quanto erogato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per A.S.U. sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza. 11. Gli enti che abbiano già provveduto alla trasformazione dei contratti dei soggetti già impegnati in attività socialmente utili sono autorizzati ad avviare le procedure di stabilizzazione».*

<sup>20</sup> Nello specifico, la disposizione era finalizzata a favorire l'assunzione a tempo indeterminato delle categorie di lavoratori di cui agli articoli 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (ciò è a dire: i soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili) e 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (i soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità).



La disposizione di cui all'articolo 36 della legge regionale Sicilia 15 aprile 2021, n. 9 era sospettata di illegittimità costituzionale, innanzi tutto, per contrasto dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Inoltre, con riferimento alla copertura finanziaria dell'intervento, il successivo comma 7 veniva censurato per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici, con l'articolo 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica e, nonché con l'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011 dal momento che *"le spese previste dal citato comma 7 costituiscono «spese obbligatorie», in quanto aventi carattere strutturale e permanente nel tempo; dunque, necessitano di una adeguata copertura finanziaria, che il mero richiamo all'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 non e' affatto idonea a soddisfare, in assenza di una precisa quantificazione dell'onere a regime per gli anni successivi al triennio considerato nel bilancio di previsione"*<sup>21</sup>.

Orbene, la disposizione oggi sottoposta all'esame di codesta Corte concerne un aspetto meramente procedurale (la soppressione della preventiva delibera di Giunta) nell'ambito del procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio previste dal già menzionato articolo 36 della legge regionale n. 9/2021.

Attesa, l'evidente correlazione tra il predetto procedimento autorizzatorio delle variazioni di bilancio e l'intervento censurato dinanzi la Corte Costituzionale, la sopravvivenza della modifica normativa in esame risulta subordinata alla definizione del giudizio costituzionale, che involge l'intero articolo 36 della legge regionale n. 9/2021.

L'articolo 55 della L.R. Sicilia, n. 2/2023, subisce, quindi, l'effetto dell'impugnazione dell'articolo 36 della L.R. Sicilia n. 9/2021 e, pertanto si ritiene debba essere censurato per ragioni di connessione con il giudizio pendente innanzi a codesta Corte per le medesime ragioni.

§§§

---

<sup>21</sup> Così, testualmente, al punto 70 del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 33/2021 dinanzi a codesta Corte.

7. *Illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo e quarto comma nonché degli articoli: 1, comma 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 11 1 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115; 72; 73 e 75 della L.R. Sicilia n. 2 /2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) e dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione, nonché, per quanto occorre, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).*

L'articolo 116 della legge regionale di cui si discute detta disposizioni in materia di procedure per l'attuazione degli interventi a valere su risorse extra-regionali.

Nello specifico, il comma 1 stabilisce che:

«1. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 1, 5, 10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92, 94 comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 1 1 1 commi 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 10, 112, 113, 114 e 115, il Governo della Regione provvede, entro centoventi giorni dalla delibera CIPESS di attribuzione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, ad avviare la relativa programmazione, previa verifica di coerenza degli interventi medesimi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento».

A tal proposito, con riguardo alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, la Regione Siciliana risulta assegnataria di risorse pari a 237.096.977,23 - giusta delibera CIPESS n. 79/2021, destinate alla realizzazione degli specifici interventi elencati nella delibera medesima.

Si ritiene che alcuni degli interventi per i quali la Regione intende utilizzare le risorse relative al citato Fondo di Sviluppo e Coesione presentano delle criticità. L'istituzione dell'onere derivante dall'intervento, infatti, non pare conforme con gli stanziamenti di conto capitale di cui al Fondo di sviluppo e coesione<sup>22</sup>.

Circa l'articolo 116, comma 1, in esame, si fa in particolare presente che le misure ivi previste appaiono genericamente imputate al Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 senza specificazioni circa lo strumento di programmazione attuativo, a titolarità della Regione Sicilia, che assicuri la copertura delle predette misure, nonché la coerenza degli interventi menzionati. Le disposizioni in argomento indicano, a copertura della spesa quantificata, risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027 non ancora nella disponibilità dell'Amministrazione, atteso che i Piani di sviluppo e coesione afferenti al periodo di programmazione indicato non sono stati ancora approvati.

Le risorse di cui al FSC 2021-2027 sono state assegnate con la Delibera CIPESS n. 79/2021, prevedendo l'attribuzione alla Regione siciliana di €. 632.369,90 con la previsione di uno specifico vincolo di destinazione ai progetti specificati nell'allegato 3 alla stessa delibera<sup>23</sup>

Gli interventi previsti dalla L.R. Sicilia n. 2/2023 non risultano, *prima facie*, riconducibili a quelli indicati nell'allegato 3 della delibera CIPESS n. 79/2021.

Non potendosi, dunque, utilizzare al provvista fornita con il FSC 2021-2027, appare chiaro che gli interventi previsti dalle richiamate disposizioni risultano privi di copertura finanziaria.

Alla luce di ciò deriva che le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 4<sup>24</sup> e 5<sup>25</sup>; agli articoli 5, 10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92,

<sup>22</sup> Esemplicativamente, le spese per il personale alle dipendenze del dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali e del Comando del Corpo forestale; i contributi alle imprese per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2023; l'abbattimento degli interessi passivi dei finanziamenti delle aziende agricole di produzione e trasformazione

<sup>23</sup> La delibera CIPESS con i relativi allegati, verrà depositata unitamente al presente ricorso.

<sup>24</sup> La disposizione di cui al quarto comma dell'articolo 1 ridetermina la dotazione del fondo per investimenti dei comuni previsto dalla legge regionale n. 5 del 2014, articolo 6, comma 5, in 115 milioni di euro per l'anno 2023, in 120 milioni di euro per l'anno 2024 ed in 125 milioni di euro per l'anno 2025, indicandone, come visto, la relativa copertura a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 (Missione 18, programma 1). Al riguardo, nel prospetto allegato di cui all'articolo 119 della legge regionale in oggetto -

94, comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9e 10, 112, 113, 114, 115, al pari della disposizione di cui all'articolo 116, primo comma, sono illegittimi per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, le disposizioni risultano prive della necessaria copertura finanziaria in quanto stabiliscono la spesa e assegna risorse, prevedendo la copertura finanziaria su risorse nazionali (FSC 2021-2027) allo stato stanziato su un capitolo del bilancio dello Stato, non programmate, né tantomeno assegnate alle Amministrazioni titolari del Piani di sviluppo e coesione (PSC).

Per quanto rappresentato, la disposizione in esame va impugnata per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il successivo comma 4 dell'articolo 116 in esame stabilisce che:

*«4. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 72, 73 e 75, il Governo della Regione provvede, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad avviare la riprogrammazione delle linee di intervento a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento».*

---

che indica gli effetti della manovra finanziaria regionale per il triennio 2023-2025 -, vengono quantificate minori spese per 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 considerate a copertura degli oneri derivanti dalla legge in esame, di prevalente natura corrente. Nello specifico, la Regione, rispetto alla precedente dotazione del Fondo, pari a 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, procede all'azzeramento dello stanziamento di bilancio in quanto prevede che alla relativa copertura si provveda a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 (Missione 18, programma 1) e non più con le risorse regionali, con ciò facendo venir meno peraltro il requisito di aggiuntività delle risorse FSC. Peraltro, la disposizione distrae risorse regionali destinate agli investimenti dei comuni per dare copertura a spese di natura corrente. Ciò non è coerente con l'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, il quale prevede l'obbligo per la Regione di adottare specifici impegni di contenimento e di riqualificazione della spesa regionale mediante la riduzione strutturale della spesa corrente.

<sup>25</sup> L'articolo 1, comma 5 dispone che il contributo sulle spese in conto capitale, di cui al comma 1 dell'articolo 7 della legge regionale n. 5/2014 per garantire il funzionamento delle province, è finanziato a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 ed è determinato in 50 milioni di euro per l'anno 2023, in 55 milioni di euro per l'anno 2024 e in 60 milioni di euro per l'anno 2025 (Missione 18, programma 1), di cui 5.000 migliaia di euro per ciascun anno da destinare ai liberi Consorzi comunali che alla data del 30 dicembre 2021 risultano in dissesto finanziario. Anche in questo caso la disposizione è evidentemente priva di copertura finanziaria in quanto stabilisce la spesa e assegna risorse, prevedendo la copertura finanziaria su risorse nazionali (FSC 2021-2027) allo stato stanziato su capitolo del bilancio dello Stato, non programmate, né tantomeno assegnate alle Amministrazioni titolari del Piani di sviluppo e coesione (PSC).

Le norme prevedono interventi in relazione alle quali viene disposta una riprogrammazione degli interventi a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 per complessivi 2,1 milioni di euro.

Anche in questo caso, la modalità di copertura della spesa connessa agli interventi previsti dagli articoli 72, 73 e 75 non appare costituzionalmente legittima, in quanto, oltre a quanto sarà di seguito evidenziato in ordine alle procedure di programmazione, ai sensi dell'articolo 44, commi 7, lett. b), e 7-bis), del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58<sup>26</sup>, allo spirare del termine, previsto per il 30 giugno 2023, sulle risorse FSC 2014-2020 relative ad interventi privi di obbligazioni giuridicamente vincolanti che risultano defianziati, sono imputate le riduzioni degli stanziamenti recate dall'articolo 58 del decreto legge n. 50 del 2022<sup>27</sup>. A tale finalità, qualora i

<sup>26</sup> Le disposizioni prevedono, rispettivamente:

«7. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione di cui al comma 1 può contenere:

a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, individuati sulla base dei dati di monitoraggio presenti, alla data del 31 dicembre 2019, nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse di cui al comma 1, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2022.

7-bis. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) da adottare entro il 30 novembre 2022, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito di una ricognizione operata dal Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, anche avvalendosi dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, sono individuati gli interventi infrastrutturali, privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante di cui al punto 2.3 della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n. 26/2018 del 28 febbraio 2018, aventi valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro, in relazione ai quali il CIPESS individua gli obiettivi iniziali, intermedi e finali con i relativi termini temporali di conseguimento, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale. Il mancato rispetto di tali obiettivi nei termini indicati o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio determina il defianziamento degli interventi. Il defianziamento non è disposto ove siano comunque intervenute, entro il 30 giugno 2023, obbligazioni giuridicamente vincolanti. A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Per gli interventi infrastrutturali di valore complessivo superiore a 200 milioni di euro, per i quali il cronoprogramma procedurale prevede il ricorso a più procedure di affidamento dei lavori, i termini previsti per l'adozione di obbligazioni giuridicamente vincolanti si intendono rispettati al momento della stipulazione di contratti per un ammontare complessivo superiore al 20 per cento del costo dell'intero intervento».

<sup>27</sup> La disposizione prevede:



«1. A parziale reintegrazione delle riduzioni operate con l'articolo 42, comma 2, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, gli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle Missioni e dei Programmi di cui all'allegato 3 al presente decreto sono incrementati per gli importi indicati nel medesimo allegato. Ai relativi oneri, pari a 3.741 milioni di euro per l'anno 2022, 1.730 milioni di euro per l'anno 2023, 1.530 milioni di euro per l'anno 2024, 1500 milioni di euro per l'anno 2025, si provvede ai sensi del comma 4.

1-bis. Al fine di finanziare interventi di cooperazione multilaterale o bilaterale nell'ambito delle attività di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, è autorizzata la spesa di 29.805.256 euro per l'anno 2022. Agli oneri derivanti dal primo periodo si provvede mediante corrispondente versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse giacenti nel conto corrente di tesoreria n. 29814, intestata alla società Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, relativo al Fondo per la cooperazione bilaterale, di cui alla convenzione per la gestione, erogazione e monitoraggio delle risorse finanziarie del Ministero della transizione ecologica destinate alla cooperazione internazionale, sottoscritta con la società Cassa depositi e prestiti in data 11 ottobre 2021, in esecuzione del decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 0005041/SVI del 27 maggio 2016, modificato con decreto direttoriale del medesimo Ministero n. 0007026/SVI del 15 luglio 2016.

2. Il Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2022. Ai relativi oneri si provvede ai sensi del comma 4.

3. Gli interessi passivi sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti del ricorso all'indebitamento di cui al comma 4, lettera i), sono valutati in 22 milioni di euro per l'anno 2022, 126 milioni di euro per l'anno 2023, 233 milioni di euro per l'anno 2024, 313 milioni di euro per l'anno 2025, 374 milioni di euro per l'anno 2026, 399 milioni di euro per l'anno 2027, 423 milioni di euro per l'anno 2028, 450 milioni di euro per l'anno 2029, 478 milioni di euro per l'anno 2030, 502 milioni di euro per l'anno 2031 e 522 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2032, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto, a 39 milioni di euro per l'anno 2022, 163 milioni di euro per l'anno 2023, 266 milioni di euro per l'anno 2024, 344 milioni di euro per l'anno 2025, 403 milioni di euro per l'anno 2026, 427 milioni di euro per l'anno 2027, 454 milioni di euro per l'anno 2028, 479 milioni di euro per l'anno 2029, 505 milioni di euro per l'anno 2030, 528 milioni di euro per l'anno 2031 e 552 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2032. Ai relativi oneri si provvede ai sensi del comma 4.

4. Agli oneri derivanti dagli articoli 2, 3, 4, 5, 14, 18, 19, 20,21, 24, 26, 28, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45,47, 49, 51, 56 e dai commi 1, 2 e 3 del presente articolo, determinati in 16.702.778.500 euro per l'anno 2022, 5.467,2 milioni di euro per l'anno 2023, 3.986,8 milioni di euro per l'anno 2024, 5.132,3 milioni di euro per l'anno 2025, 1.879,4 milioni di euro per l'anno 2026, 399 milioni di euro per l'anno 2027, 423 milioni di euro per l'anno 2028, 450 milioni di euro per l'anno 2029, 478 milioni di euro per l'anno 2030, 502 milioni di euro per l'anno 2031, 522 milioni di euro per l'anno 2032, 525,1 milioni di euro per l'anno 2033 e 522 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto, a 5.504,2 milioni di euro per l'anno 2023, 4.019,8 milioni di euro per l'anno 2024, [5.163,3 milioni di euro per l'anno 2025.] 1.908,4 milioni di euro per l'anno 2026, 427 milioni di euro per l'anno 2027, 454 milioni di euro per l'anno 2028, 479 milioni di euro per l'anno 2029, 505 milioni di euro per l'anno 2030, 528 milioni di euro per l'anno 2031, 552 milioni di euro per l'anno 2032, 555,1 milioni di euro per l'anno 2033 e 552 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034, si provvede:

a) quanto a 500 milioni di euro per l'anno 2022, mediante utilizzo delle risorse rivenienti dall'abrogazione della disposizione di cui all'articolo 3, comma 5;

b) quanto a 242,6 milioni di euro per l'anno 2023, 5,4 milioni di euro per l'anno 2026 e 3,1 milioni di euro per l'anno 2033, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;

c) quanto a 6.508 milioni di euro per l'anno 2022, mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 55;

d) quanto a 3,6 milioni di euro per l'anno 2022, 15,1 milioni di euro per l'anno 2023, 14,8 milioni di euro per l'anno 2027, 5,1 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031 e 4,3 milioni di euro per l'anno 2032, che aumentano, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, a 7,971 milioni di euro per l'anno 2022 e 17,198 milioni di euro per l'anno 2023, 0,198 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, 14,998 milioni di euro per l'anno 2027, 5,298 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031, 4,498 milioni di euro per l'anno 2032 e 0,198 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2033, mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 14 e 51;

definanziamenti risultino inferiori alle riduzioni, sono destinate anche le risorse FSC 2014-2020 ancora non programmate.

Ciò comporta che non è più possibile procedere a rimodulazioni dei PSC.

Sotto altro profilo, le disposizioni di cui commi 1 e 4 dell'articolo 116, nel prevedere l'avvio della riprogrammazione delle risorse per strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese siciliane, per trasferimenti in favore degli enti locali e, in generale, per iniziative di sostegno all'economia regionale previsti dalle norme ivi richiamate, non paiono confrontarsi:

- (i) con la disciplina relativa alle finalità perseguibili mediante le risorse del fondo e le modalità di impiego dello stesso, come definite dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88<sup>28</sup>, dall'articolo 33, comma 2,

---

*e) quanto a 1,9 milioni di euro per l'anno 2023, mediante corrispondente utilizzo delle minori spese derivanti dall'articolo 14;*

*f) quanto a 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e 3.000 milioni di euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;*

*g) quanto a 1.500 milioni di euro per l'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178;*

*h) quanto a 60 milioni di euro per l'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189;*

*i) mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 20 aprile 2022 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.*

*4-bis. Agli oneri derivanti dagli articoli 1, comma 2, 1-ter e 1-quater, pari a 3.043,98 milioni di euro per l'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti, di competenza e di cassa, delle missioni e dei programmi indicati nell'allegato 3-bis annesso al presente decreto, per gli importi ivi specificati.*

*5. L'allegato 1 alla legge 30 dicembre 2021, n. 234, è sostituito dall'allegato 4 annesso al presente decreto.*

*6. Ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Il Ministero dell'economia e delle finanze, ove necessario, può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione è effettuata con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa».*

<sup>28</sup> «Art. 4

*1. Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito denominato: "Fondo".*

*Il Fondo e' finalizzato a dare unita' programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.*

*2. Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea.*

*3. Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite dal presente decreto. L'intervento del Fondo e' finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e*

della legge 12 novembre 2011, n. 183<sup>29</sup>, nonché dall'articolo 44 del decreto - legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58<sup>30</sup>;

---

*risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo e' realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario»*

<sup>29</sup> «2. Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sono assegnate dal CIPE con indicazione delle relative quote annuali. Alle risorse del Fondo trasferite sui pertinenti capitoli di bilancio si applica quanto previsto all'articolo 10, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»

<sup>30</sup> «1. Al fine di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti finanziati con le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, nonché di accelerarne la spesa, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione di cui all'articolo 4, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, in sostituzione della pluralità degli attuali documenti programmatori variamente denominati e tenendo conto degli interventi ivi inclusi, l'Agenzia per la coesione territoriale procede, sentite le amministrazioni interessate, ad una riclassificazione di tali strumenti al fine di sottoporre all'approvazione del CIPE, su proposta del Ministro per il Sud, e la coesione territoriale, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un unico Piano operativo per ogni amministrazione denominato «Piano sviluppo e coesione», con modalità unitarie di gestione e monitoraggio.  
2. Al fine di rafforzare il carattere unitario delle politiche di coesione e della relativa programmazione e di valorizzarne la simmetria con i Programmi Operativi Europei, ciascun Piano è articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato, con conseguente trasferimento delle funzioni attribuite ai rispettivi strumenti di governance, istituiti con delibere del CIPE o comunque previsti dai documenti di programmazione oggetto di riclassificazione, ad appositi Comitati di Sorveglianza, costituiti dalle Amministrazioni titolari dei Piani operativi, ai quali partecipano rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e rappresentanti, per i Piani di competenza regionale, dei Ministeri competenti per area tematica, ovvero, per i Piani di competenza ministeriale, rappresentanti delle regioni, nonché del partenariato economico e sociale, relativamente agli ambiti di cui alle lettere d) ed e) del comma 3. Per la partecipazione ai Comitati di sorveglianza non sono dovuti gettoni di presenza, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.

2-bis. I sistemi di gestione e controllo dei Piani di sviluppo e coesione di cui al comma 1, sono improntati, sulla base di linee guida definite dall'Agenzia per la coesione territoriale, a criteri di proporzionalità e semplificazione, fermi restando i controlli di regolarità amministrativo contabile degli atti di spesa previsti dalla legislazione vigente.

3. I Comitati di sorveglianza di cui al comma 2, ferme restando le competenze specifiche normativamente attribuite alle amministrazioni centrali, regionali e alle Agenzie nazionali:

a) approvano la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni;

b) approvano le relazioni di attuazione [annuali] e finali;

c) esaminano eventuali proposte di modifiche al Piano operativo, ovvero esprimono il parere ai fini della sottoposizione delle modifiche stesse al CIPE;

d) esaminano ogni aspetto che incida sui risultati, comprese le verifiche sull'attuazione;

e) esaminano i risultati delle valutazioni.

4. I Comitati di sorveglianza dei programmi attuativi regionali FSC 2007-2013 già istituiti integrano la propria composizione e disciplina secondo quanto previsto dai commi 2 e 3.

5. Le Amministrazioni titolari dei Piani sviluppo e coesione monitorano gli interventi sul proprio sistema gestionale e rendono disponibili, con periodicità bimestrale, i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale alla Banca dati Unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato secondo le disposizioni dell'articolo 1, comma 703, lettera 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Gli interventi, pena esclusione dal finanziamento, sono identificati con il Codice Unico di Progetto (CUP).

6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, restano in ogni caso fermi le dotazioni finanziarie degli strumenti di programmazione oggetto di riclassificazione, come determinate alla data di entrata in vigore del



presente decreto, gli interventi individuati e il relativo finanziamento, la titolarità dei programmi o delle assegnazioni deliberate dal CIPE e i soggetti attuatori, ove individuati anche nei documenti attuativi.

7. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione di cui al comma 1 può contenere:

a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, individuati sulla base dei dati di monitoraggio presenti, alla data del 31 dicembre 2019, nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse di cui al comma 1, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2022.

7-bis. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) da adottare entro il 30 novembre 2022, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito di una ricognizione operata dal Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, anche avvalendosi dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, sono individuati gli interventi infrastrutturali, privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante di cui al punto 2.3 della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n. 26/2018 del 28 febbraio 2018, aventi valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro, in relazione ai quali il CIPESS individua gli obiettivi iniziali, intermedi e finali con i relativi termini temporali di conseguimento, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale. Il mancato rispetto di tali obiettivi nei termini indicati o la mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio determina il definanziamento degli interventi. Il definanziamento non è disposto ove siano comunque intervenute, entro il 30 giugno 2023, obbligazioni giuridicamente vincolanti. A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Per gli interventi infrastrutturali di valore complessivo superiore a 200 milioni di euro, per i quali il cronoprogramma procedurale prevede il ricorso a più procedure di affidamento dei lavori, i termini previsti per l'adozione di obbligazioni giuridicamente vincolanti si intendono rispettati al momento della stipulazione di contratti per un ammontare complessivo superiore al 20 per cento del costo dell'intero intervento.

7-ter. Con la medesima delibera di cui al comma 7-bis sono altresì individuati i cronoprogrammi procedurali e finanziari relativi agli interventi infrastrutturali ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, e a quelli sottoposti a commissariamento governativo, per i quali non si applica il termine di cui al comma 7, lettera b).

7-quater. Gli interventi diversi da quelli di cui ai commi 7-bis e 7-ter che non generano obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il termine di cui al comma 7, lettera b), sono definanziati.

8. L'Amministrazione titolare del Piano operativo oggetto della riclassificazione, prevista al comma 1, resta responsabile della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati alla data di entrata in vigore del presente decreto, della vigilanza sulla attuazione dei singoli interventi, dell'utilizzo delle risorse per fare fronte a varianti dell'intervento, della presentazione degli stati di avanzamento nonché delle richieste di erogazione delle risorse ai beneficiari.

9. Per gli interventi di cui al comma 7, lettera b), il CIPE, con la medesima delibera di approvazione del Piano sviluppo e coesione, stabilisce, al fine di accelerarne la realizzazione e la spesa, le misure di accompagnamento alla progettazione e all'attuazione da parte del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale e della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

10. Le risorse di cui al comma 1, eventualmente non rientranti nel Piano sviluppo e coesione, sono riprogrammate con delibera del CIPE su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, al fine di contribuire al finanziamento di un Piano sviluppo e coesione per ciascuna delle "missioni" di cui al comma 7, lettera b).

10-bis. Le risorse di cui al comma 10 possono finanziare:

a) i contratti istituzionali di sviluppo, di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123;

b) la progettazione degli investimenti infrastrutturali.

(ii) con la normativa nazionale - relativamente all'utilizzazione delle risorse relative al Fondo di Sviluppo e Coesione 2014 – 2020 - che contiene sia l'indicazione del termine (31 dicembre 2022) entro il quale devono essere assunte le obbligazioni giuridicamente vincolanti a pena di definanziamento dell'intervento<sup>31</sup>, con alcune eccezioni specificamente individuate, sia la disciplina delle modalità attraverso cui assicurare, a valere sulle risorse della nuova programmazione FSC 2021-2027, il completamento degli interventi già finanziati dalla precedente programmazione purché alla data del 31 dicembre 2022, “risultino

---

11. Resta in ogni caso fermo il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Restano, altresì, ferme le norme di legge relative alle risorse di cui al comma 1, in quanto compatibili.

11-bis. Al fine di accelerare la realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche sulla base di atti di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, l'Agenzia per la coesione territoriale promuove, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, azioni di accompagnamento alle amministrazioni responsabili della spesa, attraverso appositi accordi di cooperazione con le medesime amministrazioni.

12. In relazione alle nuove risorse del Fondo sviluppo e coesione attribuite con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 e non ancora programmate alla data di entrata in vigore del presente decreto, le proposte di assegnazione di risorse da sottoporre al CIPE per il finanziamento di interventi infrastrutturali devono essere corredate della positiva valutazione tecnica da parte del Dipartimento per le politiche di coesione. Salvo diversa e motivata previsione nella delibera di assegnazione del CIPE, tali assegnazioni decadono ove non diano luogo a obbligazioni giuridicamente vincolanti entro tre anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della medesima delibera. Le relative risorse non possono essere riassegnate alla medesima Amministrazione.

13. Al fine di supportare le Amministrazioni di cui al comma 2 nella progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali le risorse destinate alla progettazione di cui al comma 10-bis, lettera b), finanziano i costi della progettazione tecnica dei progetti infrastrutturali che abbiano avuto la valutazione positiva da parte delle strutture tecniche della Presidenza dei ministri, sulla base dell'effettiva rispondenza alle priorità di sviluppo e ai fabbisogni del territorio, dell'eventuale necessità di fronteggiare situazioni emergenziali, da sostenere da parte delle Amministrazioni titolari dei Piani operativi di cui al comma 1, anche attraverso il ricorso alla Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici di cui all'articolo 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. I progetti per i quali sia completata positivamente la progettazione esecutiva accedono prioritariamente ai finanziamenti che si renderanno disponibili per la realizzazione. Alle risorse del Fondo sviluppo e coesione assegnate alle finalità specifiche di cui al presente comma non si applica il vincolo di destinazione territoriale di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

14. Ai Piani operativi redatti a seguito della riclassificazione di cui al comma 1 si applicano i principi già vigenti per la programmazione 2014-2020. Il CIPE, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, adotta una apposita delibera per assicurare la fase transitoria della disciplina dei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007- 2013 e per coordinare e armonizzare le regole vigenti in un quadro ordinamentale unitario. Nelle more dell'approvazione dei singoli Piani di sviluppo e coesione, si applicano le regole di programmazione vigenti.

15. Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale presenta al CIPE:

a) entro il 31 marzo 2020 una relazione sull'attuazione delle disposizioni del presente articolo;

b) entro il 31 marzo di ogni anno, a partire dall'anno 2020, una relazione annuale sull'andamento dei Piani operativi di cui al comma 1 riferita all'anno precedente».

<sup>31</sup> Si tratta del già menzionato articolo 44, comma 7-bis del decreto-legge n. 34/2019.

*pubblicati i bandi o avvisi per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori”<sup>32</sup>.*

Il contrasto, risulta ancor più evidente, in quanto il riferimento, rispettivamente, al Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027 - al primo comma -, e al Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020 - al quarto comma -, risulta del tutto generico, avuto riguardo alla necessità di una precisa imputazione delle spese; del resto, anche la condizione, quale formula posta in entrambi i commi, della “*previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento*”, non chiarisce espressamente quali saranno gli effetti di un esito negativo della verifica stessa.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la disposizione regionale relativa alla copertura della spesa, risulta, evidentemente, incompatibile con la disciplina relativa alle finalità e alle modalità di impiego delle risorse del FSC, contenuta nell'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, nell'articolo 33, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, nonché nell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e, per quanto concerne l'utilizzazione, oltre il termine del 31 dicembre 2022, delle risorse relative al Fondo FSC 2014 - 2020 anche con quelle contenute nell'articolo 44, commi 7-bis, 7-ter<sup>33</sup> e 7-quater<sup>34</sup>, del già citato decreto-legge n. 34

<sup>32</sup> Cfr. articolo 53, primo comma, decreto-legge 24 febbraio 2023 , n. 13 .

<sup>33</sup> La norma prevede\_ «7-ter. Con la medesima delibera di cui al comma 7-bis sono altresì individuati i cronoprogrammi procedurali e finanziari relativi agli interventi infrastrutturali ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, e a quelli sottoposti a commissariamento governativo, per i quali non si applica il termine di cui al comma 7, lettera b)».

del 2019 e nell'articolo 53 del decreto-legge n. 13 del 2023<sup>35</sup>, tutte recanti principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici coordinamento della finanza pubblica.

Alla luce di ciò, appare profilarsi anche la violazione degli articoli di cui agli articolo 117, secondo comma, lettera e) e 117, terzo comma, della Costituzione che, come noto, riservano alla legge statale l'armonizzazione dei bilanci e, nelle materie di competenza concorrente, la determinazione dei principi fondamentali, nonché articolo 119, quinto comma della Costituzione, per via del contrasto con la disciplina del finanziamento degli interventi finalità di perequazione e di garanzia, e, in ogni caso relative a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni da parte dei Comuni o agli altri enti parimenti indicati dalla norma costituzionale da ultimo menzionata.

Alla luce di tutto quanto sopra, gli articoli 116, primo e quarto comma della legge regionale Sicilia n. 2 del 2023, nonché le disposizioni *ivi* indicate risultano privi della necessaria copertura finanziaria e, pertanto si pongono in contrasto con l'articolo 81, terzo comma Cost, con la disciplina relativa alle finalità e alle modalità di impiego delle risorse del Fondo di sviluppo coesione contenuta nelle disposizioni legislative sopra citate, tutte recanti principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e attuative della riserva di legge statale di cui agli

<sup>34</sup> La norma dispone: «7-quater. Gli interventi diversi da quelli di cui ai commi 7-bis e 7-ter che non generano obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il termine di cui al comma 7, lettera b), sono definanziati».

<sup>35</sup> La norma prevede: «Art. 53 Disposizioni in materia di interventi infrastrutturali a valere sulle risorse FSC  
1. Al fine di assicurare il completamento degli interventi infrastrutturali, con un maggiore livello di avanzamento, definanziati in applicazione dell'articolo 44, comma 7 quater, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il Dipartimento per le politiche di coesione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base dei dati informativi presenti nel sistema di monitoraggio unitario di cui all'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e delle informazioni fornite dalle Amministrazioni titolari dei Piani di sviluppo e coesione in cui sono inseriti, provvede all'individuazione degli interventi in relazione ai quali, alla data del 31 dicembre 2022, risultino pubblicati i bandi o avvisi per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati inviati gli inviti a presentare le offerte per l'affidamento dei lavori ovvero per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori.

2. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, adottata sulla base dell'istruttoria svolta ai sensi del comma 1, si provvede all'assegnazione delle risorse necessarie al completamento di detti interventi a valere sulle risorse disponibili del Fondo sviluppo e coesione del ciclo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nei limiti delle disponibilità annuali di bilancio».

articolo 1 17, secondo comma, lettera e) e articolo 119, quinto comma, della Costituzione oltre che con le norme statutarie indicate in rubrica.

§§§

**8. *Illegittimità costituzionale dell'articolo 116, commi 2, 5 e 5, non che degli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2 della legge Regione siciliana n. 2 del 2023 per violazione dell'articolo 81, terzo comma della Costituzione, nonché, per quanto occorra, per contrasto con l'articolo 14, comma 1, lettera n) dello Statuto di autonomia ex R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).***

L'articolo 116, commi 2, 3 e 5 intenderebbe provvedere alla copertura della spesa per le disposizioni della legge regionale che stabiliscono assegnazioni di risorse e determinano oneri, nel seguente modo:

- avviando, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, la riprogrammazione sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2021-2027, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa dell'Unione europea, con riferimento all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 64, 86, 87 e 88 (comma 2);
- avviando, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, la riprogrammazione del Programma Operativo Complementare 2014-2020, previa verifica di coerenza dei medesimi interventi con le procedure di gestione, le linee di intervento e le finalità previste dalla normativa di riferimento, ai fini dell'attuazione degli interventi



di cui agli articoli 26 comma 15, 65, 77, 78, 90, 91, 94 commi 1 e 2, 96, 97, 98, 99 e 100 (comma 3);

- individuando, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, nell'ambito della politica unitaria di coesione, il programma operativo o il fondo nazionale attraverso cui attuare gli interventi previsti agli articoli 11, 80, 83 e 111, comma 2 e avviando, previa verifica di coerenza con le procedure di gestione, la programmazione o la riprogrammazione di linee di intervento avviate (comma 5).

Si ritiene che la modalità di copertura della spesa, dal momento che la stessa appare condizionata alla verifica della coerenza con le linee di gestione, non abbia le caratteristiche della credibilità in quanto priva del requisito della sufficiente sicurezza della copertura medesima connessa al già menzionato esito della verifica. In altri termini, le disposizioni impugnate non evidenziano elementi da cui poter evincere che la copertura della spesa non sia arbitraria o irrazionale<sup>36</sup>.

\* \* \*

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex articolo 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

#### **P.Q.M.**

Si chiede che l'Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 9; 26, commi 78, 79 e 80; 36; 38; 48; 55 ed inoltre gli articoli 1, commi 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 74; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10; 112; 113; 114; 115 e 116, comma 1; nonché degli articoli 72; 73; 75 e 116, comma 4 ed inoltre degli articoli 64; 86; 87; 88; 26, comma 15; 65; 77; 78; 90; 91; 94, commi 1 e 2; 96; 97; 98; 99; 100; 11; 80; 83; 111, comma 2; e 116, commi 2, 3 e 5 della Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, pubblicata sul BUR n. 9 del 1° marzo 2023, recante "*Legge di stabilità regionale 2023-2025*".

<sup>36</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 70/12, 115/12, 106/11, 68/11, 114/10, 100/10, 213/08.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 20.4.2023;
- 2) L.R. n. 2 del 2023;
- 3) delibera CIPESS del 22 dicembre 2021, n. 79 del 2021.

Roma, 28 aprile 2023

*Avvocato dello Stato: Rocchitta*  
*Avvocato dello Stato: Peluso*

Depositato il 2 maggio 2023.

*Il cancelliere: Emma*

**(2023.21.1251)046**

COPIA TRATTA DAL SITO UFFICIALE DELLA G.U.R.S  
NON VALIDA PER LA COMMERCIALIZZAZIONE

TRATTA DAL SITO UFFICIALE DELLA G.U.R.S.  
NON VALIDA PER LA COMMERCIALIZZAZIONE

---

VITTORIO MARINO, *direttore responsabile*

MELANIA LA COGNATA, *condirettore e redattore*

---

SERISTAMPA di Armango Margherita - VIA SAMPOLO, 220 - PALERMO

---

**PREZZO € 10,35**

Copia tratta dal sito Ufficiale della G.U.R.S Copia non valida per la  
commercializzazione