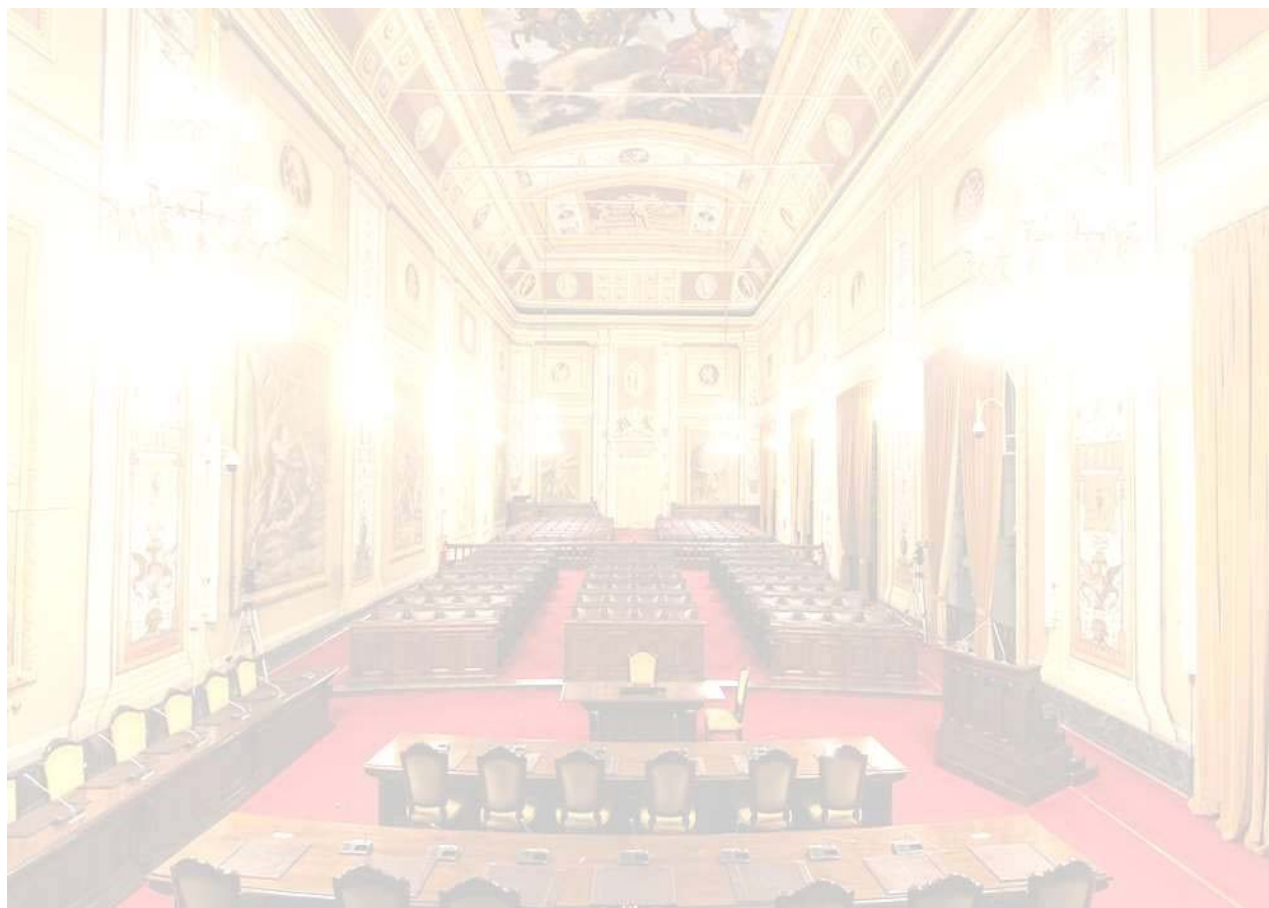


**RASSEGNA
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO V NUMERO UNICO
GENNAIO – DICEMBRE 2025**



Nella presente Rassegna, a cura del Servizio Studi, sono riepilogate le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nel corso del 2025. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio Studi, su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, della copertura finanziaria delle leggi di spesa, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Servizio Studi: tel. 091 705 4752 mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

Direttrice, Consigliere parlamentare, Elisa Giudice
Consigliere parlamentare, Fabio Francesco Pagano
Consigliere parlamentare, Giovanna Perniciaro
Consigliere parlamentare, Giuseppe Re
Consigliere parlamentare, Marina Salvetti
Consigliere parlamentare, Marina Trafficante
Segretaria parlamentare, Piera Cangelosi
Coadiutore parlamentare, Marco Giuseppe Santoro

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

---0---

INDICE

INDICE	4
TABELLA DI SINTESI.....	6
FOCUS DI APPROFONDIMENTO	9
1. ORDINANZA N. 17 DEL 2025. ESTINZIONE DEL PROCESSO A SEGUITO DI ACCORDO CON LO STATO IN MATERIA FINANZIARIA	9
2. SENTENZA 17 APRILE 2025, N. 47. TRASFERIMENTO DI IMPIANTI IDRICI AGLI ENTI LOCALI.....	11
3. SENTENZA N. 59 DEL 2025 ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO E DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA.....	15
4. SENTENZA N. 72 DEL 2025 VINCOLO DI INEDIFICABILITÀ ASSOLUTA ENTRO LA FASCIA DI RISPETTO DEI 150 METRI DALLA COSTA.	25

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA

GENNAIO – DICEMBRE 2025

TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE
SICILIANA LUGLIO – DICEMBRE 2024**

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
Ordinanza n. 17 14/01-13/02/2025 Giudizio in via principale	Art. 1, commi 450 e 451, della legge 30/12/2023, n. 213	Articolo 36 dello Statuto della Regione siciliana e articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. e successive modificazioni; nonché articoli 3, 81 comma.6, 119 comma 1 e comma 6, 120 comma 2 della Costituzione	TRASFERIMENTI FINANZIARI DELLO STATO ALLE AUTONOMIE SPECIALI Contributo statale in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.	Estinzione del processo
Sentenza n. 47 10/03-17/04/2025 Giudizio in via incidentale	Art. 19, comma 2, lett. c-bis), secondo periodo della legge della Regione Siciliana 12/01/2012, n. 8	Articoli 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto della Costituzione; Articolo 15, secondo comma dello Statuto	TRASFERIMENTO DI IMPIANTI IDRICI AGLI ENTI LOCALI Trasferimento in concessione d'uso all'ente locale di impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei consorzi ASI in liquidazione.	Inammissibilità
Sentenza n. 59 12/03-24/04/2025 Giudizio in via incidentale	Articolo 2, comma 1 bis, 1 ter, 1 quater e 1 quinquies, della legge della Regione Siciliana 11/08/2015, n. 19	Articolo 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione	SERVIZIO IDRICO Tariffa e regolamentazione delle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello "sovrambito". Istituzione della commissione idrica regionale.	Non fondatezza - inammissibilità
Sentenza n. 72 25/03-23/04/2025 Giudizio in via incidentale	Articolo 2, comma 3, della legge della Regione Siciliana nonché, in via subordinata, articoli 32-33, undicesimo comma, della legge 28/02/1985, n. 47, come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'articolo 23 della	Articoli 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo	EDILIZIA E URBANISTICA Vincolo di inedificabilità assoluta entro la fascia di rispetto dei 150 metri dalla costa.	Inammissibilità Non fondatezza Articolo 2, comma 3 della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15; Inammissibilità art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28/02/1985, n. 47,

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE
SICILIANA LUGLIO – DICEMBRE 2024**

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
	legge della Regione Siciliana 10/08/1985, n. 37			come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione Siciliana 10/08/1985, n. 37
Sentenza n. 126 11/06-24/07/2025	Art. 14, comma 2, della legge della Regione Siciliana 02/04/2024, n. 6.	Articoli 9, e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione Articolo 14 dello Statuto Articolo 5, comma 1, lettera l-bis), e punto 8, lettera t), dell'Allegato IV alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152		Inammissibilità
Ordinanza n. 169 20/10/-21/11/2025	Art. 28, comma 16, della legge della Regione Siciliana 18/11/2024, n. 28.	Articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione Articolo 17, primo comma, lettera b), dello Statuto		Estinzione
Ordinanza n. 194 17/11/-22/12/2025	Art. 21, comma 1, lett. a) e b), e comma 2, della legge della Regione Siciliana 18/11/2024, n. 27	Articoli 1, 3, 5 e 114, della Costituzione Articolo 14, primo comma e articolo 15 dello Statuto		Estinzione

FOCUS DI APPROFONDIMENTO

1. ORDINANZA N. 17 DEL 2025. ESTINZIONE DEL PROCESSO A SEGUITO DI ACCORDO CON LO STATO IN MATERIA FINANZIARIA

Con ricorso notificato il 27 febbraio 2024, il Presidente *pro tempore* della Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 450 e 451 dell'art. 1, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio per il 2024).

Il comma 450, difatti, riconosceva un contributo complessivo di 105.581.278,00 euro per l'anno 2024 in favore delle sole autonomie speciali Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione di un accordo sottoscritto il 7 dicembre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti dei medesimi enti.

In particolare, contributo era destinato a ristorare gli effetti finanziari derivanti dalla revisione della disciplina IRPEF connessa al primo modulo della riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche.

Il comma 451 individuava la relativa copertura finanziaria mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 22, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

La Regione Siciliana non era destinataria del meccanismo compensativo previsto dal comma 450: nessun accordo analogo era stato sottoscritto tra lo Stato e la Regione prima dell'approvazione della legge di bilancio, da cui la scelta di procedere con l'impugnativa.

Il ricorso ha articolato le seguenti censure:

a) violazione dell'art. 36 dello Statuto speciale e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965. La Regione ha dedotto la lesione delle norme statutarie e delle norme di attuazione che disciplinano la finanza regionale¹, sostenendo che l'esclusione della Sicilia dal meccanismo di ristoro alterasse l'assetto finanziario garantito dallo Statuto e dalle sue norme di attuazione in materia finanziaria;

¹ L'art. 36 dello Statuto speciale della Regione Siciliana stabilisce i principi fondamentali dell'autonomia finanziaria regionale; l'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965 ne disciplina l'attuazione con riguardo alla quota di tributi erariali spettante alla Regione. La Corte costituzionale ha più volte riconosciuto la valenza para-costituzionale di tali disposizioni nel sistema delle fonti dell'autonomia speciale siciliana.

b) violazione dell'art. 119, commi 1 e 6, Cost. È stato lamentato il contrasto con i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni, rilevando come la mancata estensione alla Regione Siciliana del contributo compensativo determinasse un'alterazione unilaterale del quadro di finanziamento delle funzioni regionali;

c) violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. La ricorrente ha rilevato il mancato rispetto del principio dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione, posto che le risorse erano state distribuite in favore di altre autonomie speciali in esito a un negoziato dal quale la Sicilia era rimasta esclusa;

d) violazione degli artt. 81, u.c., e 3 Cost. Sono stati altresì dedotti il contrasto con la garanzia dell'equilibrio dei bilanci e la violazione del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della disparità di trattamento tra autonomie speciali in posizione comparabile.

Nelle more del giudizio, la controversia è stata definita in via negoziale attraverso un duplice intervento.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 331 del 18 ottobre 2024, la Regione Siciliana ha approvato un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, sottoscritto il 19 ottobre 2024 dal Ministro e dal Presidente della Regione.

L'accordo, al punto 1, ha riconosciuto alla Regione un contributo di 74.418.720,00 euro per l'anno 2024 a titolo di ristoro degli effetti finanziari della medesima riforma fiscale, condizionando l'erogazione al ritiro del ricorso entro trenta giorni dalla sottoscrizione.

Il contributo è stato contestualmente recepito in sede normativa dall'art. 9 del d.l. 19 ottobre 2024, n. 155, che ha stabilito l'attribuzione delle risorse subordinandola all'«effettiva sottoscrizione dell'Accordo in materia di finanza pubblica».

La scelta di ancorare l'efficacia della norma alla formalizzazione dell'accordo costituisce un significativo esempio di coordinamento tra strumenti convenzionali e normativi nella gestione dei rapporti finanziari Stato-Regioni speciali.

Su conforme deliberazione della Giunta regionale n. 395 del 28 novembre 2024, la Regione ha depositato il 20 dicembre 2024 l'atto di rinuncia al ricorso, cui ha fatto seguito la dichiarazione di accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri (previa delibera del 9 dicembre 2024), depositata in pari data.

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato estinto il processo con l'ordinanza in esame.

Dal punto di vista delle fonti, la vicenda conferma la centralità degli accordi in materia finanziaria come modalità privilegiata di definizione dei rapporti economici tra

Stato e Regioni speciali — in linea con quanto già osservato dalla Corte costituzionale, tra le altre, nelle sentenze nn. 9 e 17 del 2024 — e la tendenza legislativa a recepire tali accordi in norme di legge ordinaria che li rinforzano sul piano della certezza giuridica.

Rimane da osservare che la soluzione adottata non fornisce alcuna risposta ai quesiti di diritto sollevati dalla Regione, in particolare circa la portata dell'art. 36 dello Statuto speciale e il principio di leale collaborazione ex art. 120, comma 2, Cost. in materia di distribuzione dei ristori da riforma fiscale.

2. SENTENZA 17 APRILE 2025, N. 47. TRASFERIMENTO DI IMPIANTI IDRICI AGLI ENTI LOCALI

1. La vicenda processuale e la questione di legittimità costituzionale.

La sentenza in commento, pur risolvendosi in una pronuncia di rito, offre un'importante occasione di riflessione sul corretto ordine di esame delle questioni nel giudizio incidentale di costituzionalità, specie quando vengono in rilievo profili eterogenei attinenti, l'uno, al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e, l'altro, alla tutela dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

La questione di legittimità costituzionale trae origine da un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'art. 19, comma 2, lettera c-bis), secondo periodo, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive).

Tale disposizione prevede, in via transitoria, il trasferimento in concessione d'uso ai Comuni degli impianti del Servizio Idrico Integrato (d'ora innanzi, SII) – acquedotto, fognatura e depurazione – già appartenenti ai disciolti Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale (ASI), in attesa dell'individuazione dei gestori unici d'ambito da parte delle Assemblée Territoriali Idriche (ATI).

Il Comune di Augusta, destinatario di tale trasferimento in forza di atti del commissario liquidatore del Consorzio ASI di Siracusa, aveva impugnato tali provvedimenti applicativi dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania. Con sentenza 12 aprile 2023, n. 1229, il TAR aveva dichiarato il ricorso in parte irricevibile per tardività e in parte inammissibile per difetto di interesse.

Il Comune proponeva quindi appello al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (d'ora innanzi, CGA), articolando il proprio gravame su due motivi, posti in rapporto di evidente pregiudizialità logico-giuridica.

In via principale, il Comune deduceva un vizio di incompetenza del legislatore regionale. La norma siciliana, nell'affidare la gestione – pur transitoria – del servizio idrico a un singolo ente locale, si sarebbe posta in insanabile contrasto con gli artt. 147 e 149-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), i quali impongono un modello organizzativo fondato sull'unicità della gestione all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Secondo costante giurisprudenza costituzionale richiamata dal Comune, tale disciplina statale – «diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio» (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009, richiamate dalla sentenza n. 93 del 2017 e dalla sentenza n. 231 del 2020) – è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In via subordinata, il Comune lamentava la violazione della propria autonomia finanziaria, deducendo la violazione degli artt. 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione siciliana. La disposizione regionale infatti, nell'attribuire ai Comuni funzioni di gestione e manutenzione degli impianti idrici senza una corrispondente attribuzione di risorse, avrebbe violato il principio di correlazione tra funzioni e risorse nonché il principio di equilibrio del bilancio, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Il CGA, riformata la sentenza di primo grado quanto alle questioni di rito, ometteva tuttavia completamente la delibazione del primo, e pregiudiziale, motivo di ricorso, scegliendo di sollevare questione di legittimità costituzionale esclusivamente sul secondo profilo, quello attinente alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

2. Le ragioni della decisione: inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza.

La Corte Costituzionale dichiara le questioni inammissibili per “*difetto di motivazione sulla rilevanza*”. Non si tratta di una generica inammissibilità per irrilevanza della questione, bensì di un vizio che attiene al corretto esercizio della funzione giurisdizionale del giudice *a quo*, il quale ha ommesso di esaminare una questione pregiudiziale che avrebbe potuto rendere superflua la rimessione alla Corte.

L'*iter* argomentativo della Corte prende le mosse dalla struttura del giudizio *a quo*. Il CGA era stato investito di due motivi di impugnazione posti in rapporto di evidente consequenzialità logica: il primo attinente alla titolarità del potere legislativo regionale di disporre il trasferimento in concessione d'uso degli impianti idrici; il secondo attinente alle modalità finanziarie di tale trasferimento, ipotizzandone la legittimità. La Consulta evidenzia come il primo motivo fosse “con tutta evidenza, pregiudiziale sul piano logico-giuridico” rispetto al secondo.

La *ratio* della pronuncia è essenziale e lineare, ovvero l'esame della legittimità costituzionale di un trasferimento di funzioni, sotto il profilo della sua copertura finanziaria, presuppone che quel trasferimento sia in sé costituzionalmente ammissibile.

Come afferma espressamente la Corte: “interrogarsi sulla legittimità costituzionale dell'affidamento di determinate funzioni a un comune, senza una contestuale assegnazione di risorse, ha un senso solo qualora si sia preventivamente accertato che quell'affidamento di funzioni è costituzionalmente consentito”. Non avendolo fatto, il rimettente è venuto meno all'onere di dimostrare, ai fini della rilevanza, che la definizione del giudizio principale dipende dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità sollevato.

Quanto alla posizione della Regione siciliana, intervenuta in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, essa aveva eccepito sia l'inammissibilità per difetto di rilevanza sia la manifesta infondatezza delle questioni.

In particolare, la Regione aveva sostenuto che il trasferimento in concessione d'uso degli impianti idrici non determinasse alcuna alterazione dei bisogni finanziari del Comune destinatario, atteso che quest'ultimo acquisisce il diritto alla riscossione del canone tariffario, diversamente da quanto avvenuto nel caso delle strade ex ASI, il cui trasferimento in proprietà ai Comuni (dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 73 del 2023) comportava oneri di gestione e manutenzione privi di qualsiasi controprestazione.

La Corte, tuttavia, non è entrata nel merito di tale distinzione, avendo ritenuto assorbente il profilo processuale.

3. Gerarchia delle questioni nel giudizio incidentale.

La pronuncia, sebbene strettamente processuale nel suo dispositivo, assume una valenza sostanziale pur sempre di grande interesse. La Corte, senza decidere nel merito, orienta con precisione il giudice rimettente verso la corretta soluzione della controversia, richiamando i propri consolidati orientamenti in materia di gestione del SII.

La sentenza, infatti, menziona la giurisprudenza che ha ricondotto la disciplina statale sul SII (finalizzata al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche mediante l'assegnazione di funzioni di organizzazione, affidamento e controllo a un'unica Autorità per ogni ambito) alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

In tale quadro, la sentenza n. 231 del 2020 aveva già dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione del predetto parametro, una norma regionale siciliana “strutturalmente analoga” a quella ora in esame. Tale richiamo non è un mero *obiter dictum* ma il cuore del monito della Corte al giudice rimettente, indicandogli la questione dirimente che egli ha illegittimamente pretermesso.

L'errore metodologico del CGA è stato quello di ancorare l'intera impostazione del giudizio alla sentenza n. 73 del 2023, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della medesima l. r. n. 8/2012, ovvero l'art. 19, comma 2, lettera b), concernente il trasferimento delle strade ex ASI ai Comuni senza l'attribuzione delle necessarie risorse, in violazione del principio di correlazione tra funzioni e risorse desumibile dall'art. 119, commi primo, quinto e sesto, Cost. (principio affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, tra le tante sentenze nn. 155 e 135 del 2020, n. 10 del 2016, n. 188 del 2015).

L'analogia, tuttavia, era soltanto apparente. Nel caso del trasferimento delle strade, la competenza della Regione a disporre il passaggio ai Comuni non era contestata: il vulnus costituzionale era circoscritto al solo profilo finanziario, vale a dire all'assenza di risorse corrispondenti alle nuove funzioni attribuite.

Nel caso del servizio idrico, invece, il problema si pone a un livello logicamente antecedente, ossia attiene alla stessa titolarità del potere regionale di derogare, sia pure in via temporanea, al modello nazionale di gestione unitaria all'interno degli ATO.

Ignorando tale questione pregiudiziale, il rimettente ha tentato di applicare il principio di correlazione tra funzioni e risorse a una funzione la cui stessa attribuzione era, a monte, già probabilmente affetta da vizio di incompetenza.

La sentenza n. 47 del 2025 costituisce, in conclusione, un'applicazione esemplare del principio di economia processuale e del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Essa riafferma che il corretto esercizio del potere di rimessione impone al giudice a quo di percorrere, previamente, tutte le vie interpretative e processuali disponibili per definire il giudizio principale.

Soltanto ove tale percorso non conduca a una soluzione e il dubbio di costituzionalità si riveli effettivamente determinante per la decisione, la questione può essere utilmente sollevata.

Sul piano sostanziale, la pronuncia ribadisce la centralità del sistema di riparto delle competenze legislative come presupposto indefettibile per la tenuta dell'ordinamento costituzionale.

Principi fondamentali, quale quello dell'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119 Cost.), pur di primario rilievo, trovano applicazione e tutela soltanto laddove le funzioni cui si correlano siano state attribuite dall'ente legislativamente competente a farlo: diversamente, ogni questione di copertura finanziaria diviene logicamente irrilevante.

3. SENTENZA N. 59 DEL 2025 ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO E DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA

1. Oggetto e conclusioni della decisione.

Con la sentenza n. 59 del 2025 la Corte costituzionale interviene su una questione sollevata in via incidentale, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con riguardo ad alcuni aspetti della disciplina legislativa siciliana in materia di risorse idriche (ossia la legge regionale n. 19/2015, come successivamente modificata).

Più dettagliatamente, nei giudizi principali è stata impugnata la delibera n. 287 del 2023, con cui la Giunta regionale – proprio in virtù della competenza riconosciutale dalle

disposizioni censurate – ha approvato la tariffa per il livello di sovrambito relativa al periodo 2016-2019 e il suo aggiornamento. E, ad avviso del rimettente, sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, in relazione alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, per due diversi profili.

Con la decisione in commento, la Corte costituzionale ha dichiarato le questioni di legittimità costituzionale sollevate in parte inammissibili, in parte non fondate. Tuttavia, si tratta comunque di una decisione di cui è utile dare conto, dal momento che il Giudice delle leggi coglie l'occasione (laddove entra nel merito), da un lato, per ricostruire il quadro normativo in relazione ad alcuni aspetti del servizio idrico (quello dell'organizzazione del servizio e quello della sua tariffa); e, dall'altro, per puntualizzare alcune questioni sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia.

In breve, le disposizioni censurate (art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, introdotti dall'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022) disciplinano i seguenti ambiti: a) assegnano alla Giunta regionale la competenza a determinare la tariffa «per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito», su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità; b) prevedono che su tale proposta sia acquisito il parere obbligatorio e vincolante di una Commissione idrica regionale – appositamente istituita e composta dal predetto Assessore (che la presiede) e dai presidenti delle assemblee territoriali idriche –, che si intende favorevolmente acquisito se non pervenuto entro un certo termine; c) disciplinano il funzionamento della Commissione e prevedono la gratuità della partecipazione dei suoi membri.

Sotto il profilo delle illegittimità prospettate dal TAR, in primo luogo, la normativa siciliana, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale la funzione di determinare la tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso, contrasterebbe con gli artt. 142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006: secondo la disciplina statale, la competenza a predisporre la tariffa del SII, anche per il sovrambito, spetterebbe in via esclusiva all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, e dunque per la Sicilia alle assemblee territoriali idriche.

In secondo luogo, le disposizioni regionali, nella parte in cui prevedono una tariffa unica per il servizio di sovrambito, e dunque senza differenziazioni che tengano conto delle peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali interessati e senza coinvolgimento

dei rispettivi enti di governo, violerebbero gli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali stabiliscono l'organizzazione del SII sulla base degli ATO con affidamento del servizio ad un unico gestore.

Infine, con la terza questione, si deduce che la disposizione di chiusura della novella, che stabilisce la gratuità della partecipazione dei membri alla commissione (art. 2, comma 1-quinquies), sarebbe costituzionalmente illegittima “in via derivata”, perché intimamente collegata alle disposizioni che ne regolano il funzionamento (commi 1-ter e 1-quater).

Va subito detto che su quest'ultima disposizione non ci soffermeremo più avanti, dal momento che la Corte costituzionale ha ritenuto la questione inammissibile, perché irrilevante. E, dunque, non è entrata nel merito.

2. La ricostruzione del quadro normativo. In particolare, l'organizzazione del servizio idrico e la determinazione della tariffa.

2.1. Il quadro normativo nazionale.

Entrando nel merito della questione, il Giudice delle leggi ricostruisce alcuni aspetti del quadro normativo, partendo da quello statale, e arrivando poi a quello regionale, nell'ambito del quale le disposizioni censurate devono essere valutate. Preliminarmente, viene ricordato che il «servizio idrico integrato» è «costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riutilizzo delle acque reflue» (come previsto dall'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A partire dalla legge n. 36 del 1994 (la cosiddetta legge Galli), il SII è stato organizzato sulla base di unità territoriali, i cosiddetti ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni secondo il dato territoriale-idrografico e secondo il dato economico-gestionale (art. 8 della citata legge).

L'articolo 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 (come modificato dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4) – ha previsto, al comma 2, lettere b) e c), che le regioni possano modificare le delimitazioni degli ATO, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei principi di unicità

della gestione e di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

Inoltre, successivamente, l'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148), ha stabilito che la «dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Chiarendo altresì che le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio [...]».

Va, poi, ricordato che, anche al fine di superare la frammentazione della gestione delle diverse attività del ciclo dell'acqua, il codice dell'ambiente ha previsto che, in ciascun ATO, quei diversi segmenti del servizio debbano essere affidati, salve specifiche deroghe, ad un unico gestore (artt. 147, commi 2, lettera b, e 2-bis, e 149, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

La Corte, infine, ribadisce che essendo il SII un servizio pubblico locale, in ciascuna delle unità territoriali, l'esercizio delle relative funzioni fondamentali spetta agli enti locali, che le svolgono per il tramite dell'ente di governo d'ambito, a seguito della soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale, alle quali era stato in precedenza affidato l'esercizio delle competenze degli enti locali in materia.

2.2. Cenni sul quadro normativo regionale (il profilo organizzativo).

Dopo aver tracciato la cornice normativa dettata dallo Stato con riguardo alle forme di gestione del SII – nella sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente» – la Corte costituzionale ricorda che la Regione siciliana è intervenuta dapprima con gli artt. 23 e 69 della legge della Regione siciliana 27 aprile 1999, n. 10 (Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria) e poi, in esito all'entrata in vigore del codice dell'ambiente nonché alle modifiche previste dal legislatore statale in ordine alla delimitazione degli ATO e al suo ente di governo, con la legge regionale n. 19 del 2015, che ha attuato un riordino complessivo del settore idrico.

In particolare, la Regione ha suddiviso il proprio territorio in nove ambiti territoriali ottimali, di dimensione provinciale (come previsto dall'art. 3, comma 1, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, e attuato dal decreto dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità 29 gennaio 2016, n. 75) – corrispondenti ai nove preesistenti ambiti territoriali ottimali delimitati con decreto del Presidente della Regione 16 maggio 2000, n. 114, secondo quanto previsto dall'art. 69 della legge reg. siciliana n. 10 del 1999 – e ha individuato gli enti di governo di ciascun ATO nelle «Assemblee territoriali idriche», composte dai sindaci dei comuni ricompresi nel relativo perimetro territoriale (art. 3, comma 2, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

Tuttavia, il Giudice delle leggi evidenzia come le leggi regionali intervenute sulla riorganizzazione del servizio nel territorio siciliano abbiano dovuto tener conto dell'esistente assetto delle reti idriche. Infatti, sin dalla seconda metà del 1900 sono state realizzate importanti infrastrutture acquedottistiche che attraversano e servono più province per rispondere alle peculiarità idrografiche di molti territori, in cui le fonti acquifere sono distanti dall'area di consumo. Pertanto, sul piano organizzativo, la gestione unitaria di tale rete era stata affidata all'Ente acquedotti siciliani (EAS), appositamente istituito dall'art. 1 della legge 19 gennaio 1942, n. 24, recante «Istituzione dell'Ente acquedotti siciliani (E.a.s.)».

In tale contesto, i principi nazionali della organizzazione del SII con suddivisione in ambiti territoriali ottimali, della non frammentazione della gestione del servizio, prima, e della unicità della sua gestione nell'ATO, poi, hanno richiesto l'adattamento alla specifica realtà regionale. In proposito, il legislatore siciliano ha optato per la soluzione organizzativa della separazione della gestione delle varie attività della “fase a monte” del ciclo dell'acqua (il prelievo alla fonte, il trasporto e l'approvvigionamento primario) – quando svolta tramite le reti regionali in una estensione territoriale che “supera” il perimetro degli ambiti territoriali – rispetto alla gestione della “fase a valle” della distribuzione agli utenti delle singole province.

In particolare, l'attività «di captazione e/o di adduzione in scala sovrambito», nonostante la prevista ripartizione in ambiti, è rimasta affidata, in uno alla gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale, all'EAS. Quest'ultimo ha così assunto il ruolo di cessionario all'ingrosso della risorsa idropotabile a favore dei gestori del servizio al dettaglio (i cosiddetti grandi utenti), responsabili nei diversi ATO della distribuzione a cittadini, agricoltori e imprese.

A seguito della messa in liquidazione di tale ente, disposta con legge nel 2004, la gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale e il servizio di sovrambito sono stati affidati a Siciliacque spa, società mista costituita dalla Regione, attualmente da quest'ultima partecipata e il cui socio privato è stato selezionato con procedura ad evidenza pubblica (come previsto dall'art. 9 della legge della Regione siciliana 9 agosto 2002, n. 11, recante «Provvedimenti urgenti nel settore dell'edilizia. Interventi per gli immobili di Siracusa-Ortigia. Provvedimenti per l'approvvigionamento idrico»).

2.3. La determinazione della tariffa.

In quanto servizio di rilevanza economica, il servizio idrico integrato è erogato dietro un corrispettivo, costituito dalla tariffa che «è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”» (previsti dall'art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A livello nazionale, la sua disciplina si rinviene nelle disposizioni contenute nel codice dell'ambiente, “integrate” dalla normativa che ha stabilito i compiti dell'Autorità preposta alla regolazione e vigilanza del servizio idrico, ossia dapprima l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, poi sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AAEG, in seguito denominata AEEGSI) e, infine, ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), a partire dal 2017.

Nello specifico, la legislazione statale è intervenuta quanto al procedimento di determinazione della tariffa, prevedendo una sequenza abbastanza articolata, che si può così sintetizzare: 1) l'ARERA predispone il metodo tariffario (o modello tariffario) e, dunque, la formula matematica necessaria per la determinazione della «tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono»; 2) il «soggetto competente» predispone la tariffa o, secondo diverse terminologie normative, determina o propone la tariffa, e 3), infine, l'Autorità approva le «tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono».

A partire dal 2012, nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite (riguardo alla definizione del metodo tariffario), l'Autorità di vigilanza ha approvato apposite delibere di definizione del metodo tariffario e del suo aggiornamento per i diversi periodi regolatori che si sono succeduti. Quanto, invece, alla seconda fase, il codice dell'ambiente individua nell'ente di governo d'ambito il soggetto competente a definire la tariffa «all'utenza».

Per quanto attiene la Sicilia, la legge reg. siciliana n. 19 del 2015 ha adottato diverse previsioni tariffarie. In primo luogo, in coerenza con la legislazione statale, ha attribuito alle assemblee territoriali idriche il compito di elaborare «la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico» (art. 3, comma 3, lettera c, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

In secondo luogo, discostandosi dalla normativa nazionale, l'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale ha affidato la determinazione del metodo tariffario («compreso quello gestito da Siciliacque S.p.A.») alla Giunta regionale anziché all'ARERA (allora AEEGSI).

Tuttavia, con la sentenza n. 93 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma perché, ritenendola in «contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII», dal momento che così facendo ha sottratto le attribuzioni riservate all'Autorità di regolazione in relazione alla prima fase del procedimento tariffario.

Più di recente, il legislatore siciliano è nuovamente intervenuto in tema di tariffe idriche: l'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 ha inserito i commi (sui quali è stata sollevata la questione di illegittimità costituzionale oggetto della sentenza in commento) 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 e, dunque, nell'articolo che assegna alla Regione alcune competenze amministrative in materia idrica.

Va peraltro evidenziato che sebbene su diverse disposizioni della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale in via principale, i commi inseriti con tale previsione nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 non sono stati censurati dal Presidente del Consiglio.

3. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni, per i profili di competenza.

Ricapitolate le disposizioni oggetto di censura e tracciato il quadro normativo, la Corte ha anzitutto ritenute non fondate le questioni sollevate con riguardo all'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, formulate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., ossia le questioni che attengono alla determinazione della tariffa unica per il sovrambito.

A tale conclusione conduce nella motivazione della decisione l'individuazione dei titoli di competenza spettanti allo Stato e alla Regione siciliana in materia di tariffa idrica, in uno con l'esatta individuazione della specifica portata dell'intervento regionale censurato, che – come si è detto – attribuisce alla Regione il compito di determinare la tariffa unica per il sovrambito.

Già in occasione della decisione del 2017, la n. 93, la Corte costituzionale aveva chiarito che alla Regione siciliana spetta in materia di servizi pubblici locali una potestà legislativa residuale.

Sebbene, infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) non conferisce alla Regione siciliana potestà legislativa primaria nell'ambito materiale del SII, tuttavia l'art. 17, primo comma, lettere h) e i), dello statuto le attribuisce la competenza legislativa concorrente nella materia dei servizi pubblici, da riqualificare, tuttavia, come competenza legislativa residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. in virtù della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (oltre alla sent. n. 93/2017, sul punto, nello stesso senso, sentenze n. 65/2019 e n. 231/2020).

Pur così qualificato, tale titolo di potestà legislativa trova, tuttavia, un limite nelle competenze legislative esclusive e trasversali dello Stato che, per quanto attiene alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sono quelle in tema di «tutela dell'ambiente» e di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 93 del 2017, n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009).

Le norme regionali sottoposte a scrutinio riguardano, però, nel giudizio della Corte, la sola fase centrale della procedura tariffaria, ossia quella di determinazione (o predisposizione) della tariffa in controversia.

Per converso, le norme oggetto di censura non riguardano il corrispettivo applicato dal gestore del servizio all'utenza finale. La novella attiene, invece, al "prezzo" applicato dal gestore della distribuzione all'ingrosso agli affidatari del servizio nei singoli ATO (i "grandi utenti"), il cui importo costituisce uno degli oneri operativi che la tariffa all'utenza "al dettaglio" (o "in senso stretto") deve ricoprire secondo il «principio del recupero dei costi» (art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

La Corte chiarisce che il corrispettivo spettante al grossista del sovrambito è a sua volta una tariffa di un operatore che svolge una delle attività ricomprese nel servizio idrico integrato (art. 141 cod. ambiente) ed esattamente quella che riguarda il segmento "a monte" del ciclo dell'acqua. E che, proprio in quanto a sua volta tariffa di uno «dei singoli servizi che [...] compongono» il SII, secondo la regolazione statale di cui all'art. 3, comma 1, lettere d) ed f), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, l'importo tariffario della distribuzione all'ingrosso è soggetto alla prima e ultima fase della sequenza tariffaria e, dunque, all'applicazione del metodo tariffario e all'approvazione dell'ARERA.

Il giudice delle leggi evidenzia poi come tale ricostruzione trova riscontro nelle delibere adottate dall'Autorità di regolazione che, nei diversi periodi regolatori, hanno espressamente ricompreso nella loro sfera applicativa la «vendita all'ingrosso di acqua» o la «vendita all'ingrosso del [servizio di acquedotto]» e nella giurisprudenza amministrativa chiamata a sindacare queste e altri atti dell'Autorità nella parte in cui hanno riguardato la posizione dei grossisti.

Fatte queste premesse, la Corte si sofferma sulle peculiarità proprie del sovrambito del sistema siciliano, in considerazione delle caratteristiche da questo rivestito e della sua sostanziale diversità rispetto alla fattispecie regolata dal legislatore statale.

Infatti, il carattere ultra provinciale dell'infrastruttura, il suo affidamento ad un solo operatore e la necessità della pianificazione degli interventi di gestione e di investimento della rete nel suo complesso sono elementi che – nella valutazione della Corte costituzionale – recidono il legame del grossista (e della rete dallo stesso utilizzata) con il territorio del singolo ATO, legame che giustifica la competenza dell'ente d'ambito sulle tariffe dei vari operatori che ivi svolgono le diverse attività del SII.

Ne deriva che, a fronte della mancanza di una disciplina a livello nazionale quanto allo specifico aspetto della tariffa del grossista, la Regione siciliana ha legittimamente esercitato la potestà legislativa residuale che le spetta in materia di servizi pubblici locali.

Non ritenendo, peraltro, la Corte costituzionale che la sola individuazione del soggetto competente a predisporre il corrispettivo dell'ingrosso di sovrambito contrasti con la potestà legislativa esclusiva e trasversale dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente quanto alla tariffa idrica (in senso stretto).

A questo proposito, infatti, il Giudice delle leggi – richiamando una giurisprudenza da tempo consolidata – chiarisce ancora una volta che la potestà legislativa esclusiva e trasversale non può «essere così pervasiv[a] da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 98 del 2017) e il suo esercizio deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 206 del 2024, n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

In questo quadro, dunque, la Corte costituzionale ha valutato che la disciplina dettata dall'art. 11 della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 trovi giustificazione nelle specificità dell'assetto delle reti idriche siciliane, secondo adeguatezza e proporzionalità.

Tanto più, avendo considerato che le disposizioni siciliane si inseriscono in termini coerenti nella disciplina nazionale che stabilisce le competenze e il procedimento di determinazione della tariffa. Per un verso, infatti, le norme censurate non sottraggono agli enti di governo degli ATO la competenza a predisporre la tariffa all'utenza finale; per altro verso, esse rispettano la sequenza procedimentale tariffaria quale congegnata dal legislatore statale.

Nello specifico, l'art. 2, comma 1-bis, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sancendo il «rispetto [...] delle competenze dell'[ARERA]» e richiedendo l'invio dello «schema regolatorio» – vale a dire degli atti necessari per la predisposizione tariffaria – è conforme alla disciplina statale e, dunque, sottopone anche la tariffa del sovrambito sia al metodo di calcolo elaborato dall'ARERA, sia, all'esito della sua elaborazione, all'approvazione della stessa Autorità.

Da ultimo, ha altresì ritenuto che la previsione della tariffa unica non altera il legame tra la tariffa all'utenza finale e «la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali» in violazione degli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, una volta che sia determinata la tariffa del sovrambito (nella sua unità di grandezza unitaria dell'euro al metro cubo) in misura uguale per l'intera Regione, il costo della cessione all'ingrosso per ciascun ATO sarà calcolato secondo i volumi d'acqua

forniti dal grossista ai “grandi utenti”, volumi che rispecchiano in larga parte le differenze tra i diversi territori.

In conclusione, nel giudizio della Corte costituzionale l’art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, il legislatore regionale, nell’esercizio delle sue competenze, ha affidato la funzione di determinazione della tariffa alla Regione in una misura unica per l’intero servizio del grossista regionale. Così facendo, da un lato, ha garantito la visione di insieme nella programmazione e gestione dell’impianto nonché della relativa attività di approvvigionamento primario e, dall’altro lato, ha evitato il rischio che le decisioni sui singoli segmenti della rete siano adottate dai diversi EGATO in ottica parziale e, di conseguenza, con potenziali conflittualità.

4. SENTENZA N. 72 DEL 2025 VINCOLO DI INEDIFICABILITÀ ASSOLUTA ENTRO LA FASCIA DI RISPETTO DEI 150 METRI DALLA COSTA.

La questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte con la sentenza in esame prende le mosse da ben diciotto ordinanze di rimessione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS).

Il Giudice amministrativo d'appello si era trovato a dover decidere sui ricorsi di numerosi privati che si erano visti negare il condono edilizio straordinario (il cosiddetto "primo condono") per scheletri o immobili realizzati senza titolo abilitativo in riva al mare tra il 1976 e il 1983.

I Comuni avevano negato la sanatoria applicando l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, il quale con norma di interpretazione autentica aveva chiarito che il divieto di edificazione costiera introdotto originariamente dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 doveva «intendersi direttamente ed immediatamente efficace anche nei confronti dei privati» sin dal momento della sua prima emanazione.

Nel sollevare l’incidente di costituzionalità in via principale, il CGARS aveva contestato la natura realmente interpretativa della norma del 1991. Secondo il giudice rimettente, la disposizione originaria del 1976 non lasciava spazio a dubbi di carattere interpretativo: nell'introdurre il limite dei 150 metri, il legislatore aveva inserito la

specificazione per cui detto limite era previsto «ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali».

Questa formula, ad avviso del CGARS, cristallizzava un comando rivolto esclusivamente alle amministrazioni comunali, affinché ne tenessero conto nella futura pianificazione del territorio.

Di conseguenza, finché il Comune non avesse recepito il vincolo nel proprio Piano Regolatore Generale, la fascia costiera doveva considerarsi teoricamente edificabile per i privati. Sulla scorta di questo ragionamento, la legge correttiva del 1991 non avrebbe affatto "chiarito" un dubbio preesistente, ma avrebbe introdotto una regola del tutto nuova e particolarmente penalizzante per i privati, attribuendole i caratteri dell'interpretazione autentica per farla retroagire di quindici anni e travolgere le aspettative di condono dei cittadini, in aperta violazione degli articoli 3, 25, 42, 44, 47 e 117 della Costituzione che venivano invocati come parametri nell'ordinanza di rimessione. In particolare, a detta del CGARS, la disposizione in parola avrebbe leso l'affidamento dei privati sorto con l'entrata in vigore della legge sul condono edilizio (la legge reg. siciliana n. 37 del 1985), in ragione del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 rispetto all'intervenuta interpretazione autentica, dell'imprevedibilità della sua modifica retroattiva e della sproporzione dell'intervento legislativo rispetto alle facoltà edificatorie dei privati.

In primo luogo, il giudice delle leggi ha rammentato la propria costante giurisprudenza per cui ai fini della legittimità della legge di interpretazione autentica è che «la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 525 del 2000)» (sentenza n. 18 del 2023).

Detto cosò, la Corte si è soffermata sulla formulazione della disposizione del 1976 ritenendo che questa fosse tutt'altro che chiara potendo interpretarsi, come proposto dal giudice a quo, nel senso che fosse efficace solo per i comuni, in ragione del suo incipit, ma anche come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati. Infatti, rammenta la Corte, la norma stabilisce in modo perentorio che «le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» e che «entro detta fascia sono consentite» solo

«opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

Di conseguenza, là dove la disposizione in esame prevede che il divieto di costruire deve osservarsi «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», “essa ben potrebbe significare che i futuri piani urbanistici avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati ai sensi della norma regionale”. Lo scopo della norma, per la Corte, era quello di “evitare compromissioni irreparabili dell’ambiente, in armonia con la finalità di tutela delle coste siciliane”.

Sul punto, la Consulta richiama quanto già ritenuto dal CGARS in precedenti occasioni (sezione giurisdizionale, sentenza 26 maggio 2021, n. 476). Allo scopo di avvalorare la tesi dell’immediata vincolatività per i privati della disposizione di cui all’art. 15, la Corte richiama anche l’art. 19 della stessa legge regionale n. 78 del 1976. Detta norma stabiliva che: «[t]utte le iniziative in via d’istruttoria alla data di entrata in vigore della presente legge e corredate dai prescritti nulla osta edilizi – previo accertamento della conformità dei nulla osta stessi agli strumenti urbanistici ed alla legislazione vigente – possono beneficiare delle provvidenze regionali in deroga alle disposizioni di cui al precedente art. 15». Da tale previsione si può ricavare per la Corte che le disposizioni contenute nell’art. 15 sono immediatamente efficaci per i soggetti privati (e, quindi, non soltanto per i comuni), pur ammettendo una deroga nel caso contemplato dal menzionato art. 19.

Chiarito il carattere interpretativo dell’art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, la Corte su sofferma sul profilo dell’affidamento dei privati evidenziando che “una volta verificata tale natura, si ha che la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall’origine (tra le tante, sentenze n. 169 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 133 del 2020)”. Di conseguenza, l’aver in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica «non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell’ordinario relativismo delle interpretazioni possibili» (sentenza n. 104 del 2022). La Corte rammenta però che, «l’intervento interpretativo del legislatore – che vincola il giudice – potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un’interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In questi casi, per il

giudice delle leggi l'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell'interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l'affidamento assunto «una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività» (ancora, sentenza n. 104 del 2022, con riferimento a una diversa interpretazione normativa che trovava l'avallo della giurisprudenza di legittimità)”. L'affidamento, però, sottolinea la Corte, non può certo riguardare la edificabilità delle costruzioni di cui si discute – realizzate in difetto di titolo abilitativo –, stante la «generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antiggiuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva» (sentenza n. 181 del 2021).

La Corte evidenzia, inoltre, che neppure i privati potevano invocare una sorta di “affidamento alla sanatoria” derivante dall'introduzione delle leggi sul condono. Con una minuziosa ricostruzione storica della legislazione urbanistica siciliana a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, la Corte ha dimostrato come il legislatore regionale avesse sbarrato la strada al condono delle opere nella fascia di arretramento marittimo in molteplici occasioni, persino con un'altra norma interpretativa, n. 70 del 1981. In tal modo si era confermato che l'insanabilità di tali manufatti rappresentava un punto fermo del sistema normativo siciliano anche in data anteriore all'emanazione della legge regionale n. 37 del 1985, a prescindere dalle omissioni pianificatorie dei Comuni. Per giungere a tali conclusioni, la Consulta ha valorizzato il diritto vivente formatosi in ordine all'interpretazione di tali norme regionali tanto che viene richiamata la stessa giurisprudenza amministrativa di poco anteriore all'intervento legislativo del 1991, che aveva ritenuto che le costruzioni realizzate entro i 150 metri erano comunque escluse dal condono, anche se realizzate in comuni che non avevano inserito la prescrizione negli strumenti urbanistici (CGARS, sezione giurisdizionale, sentenza 26 marzo 1991, n. 99).

Rigettati i profili della questione di legittimità costituzionale afferenti la natura interpretativa della disposizione del 1991 e la possibile lesione dell'affidamento dei privati, la Corte si è soffermata sugli altri motivi di censura prospettati dal CGARS. Secondo il rimettente, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 15 del 1991, introducendo retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta, avrebbe anche violato il «contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata», tutelato dall'art. 42 Cost., nonché gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art.

1 Prot. addiz. CEDU, in quanto i principi di civiltà giuridica non consentirebbero al legislatore regionale di escludere dal condono “eccezionale” di cui alla legge n. 47 del 1985 beni che inizialmente vi rientravano, dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo, né di escludere da esso beni suscettibili di sanatoria “ordinaria”, in applicazione del principio della cosiddetta “doppia conformità”, ex art. 13 della citata legge n. 47 del 1985, poi riprodotto nell’art. 36 t.u. edilizia.

Inoltre, il CGARS prospettava un’ulteriore violazione degli artt. 3 e 42 Cost., per la «compressione irragionevolmente differenziata [...] del diritto di proprietà privata». Ad avviso dello stesso CGARS, l’introduzione retroattiva del divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia equivarrebbe all’apposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta successivo alla realizzazione delle costruzioni abusive. Di conseguenza, la disposizione censurata sarebbe stata in contrasto con il principio generale dell’ordinamento di cui all’art. 31 della legge n. 47 del 1985, secondo cui le opere abusive non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta apposti prima dell’esecuzione delle opere stesse. Si lamentava, quindi, un’irragionevole disparità di trattamento rispetto ai proprietari di immobili abusivi residenti nel restante territorio nazionale, ai quali non sarebbe impedito in modo assoluto di accedere al condono di cui alla legge n. 47 del 1985 sulla base di un vincolo apposto successivamente alla realizzazione degli immobili.

Infine, secondo il giudice a quo, l’introduzione retroattiva di un vincolo che osta al condono edilizio, «escludendo a posteriori l’operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi», da un lato «riestende la punibilità» a fatti che ne erano esclusi dalla legge n. 47 del 1985, così violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale ex art. 25, secondo comma, Cost., e, d’altro lato, «riespande la sussistenza di un reato estinto» mediante un intervento normativo successivo alla commissione del fatto, in violazione ulteriore dello stesso parametro costituzionale.

Secondo la Corte, però, la disposizione del 1991 non ha determinato alcuna violazione del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) né disparità di trattamento con i cittadini del resto d'Italia, poiché le peculiarità geografiche e l'autonomia speciale della Regione siciliana giustificano un livello di protezione della fascia costiera particolarmente intenso. Viene respinto anche il profilo di censura legato alla violazione della riserva di legge statale in materia penale (art. 25 Cost.). La Consulta ha chiarito che non vi è stata alcuna "riviviscenza" postuma o creazione retroattiva di fattispecie penali; posto che l'estinzione

del reato non si era mai prodotta poiché gli immobili sorgevano in una fascia gravata da un vincolo di inedificabilità assoluta che era pienamente operante ed efficace *erga omnes* sin dal 1976.

Infine, la Corte ha giudicato inammissibili per difetto di rilevanza le questioni sollevate dal CGARS in via subordinata sull'art. 23 della legge regionale n. 37 del 1985 nella parte in cui ha previsto che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Il giudice rimettente chiedeva che, nel caso in cui la legge del 1991 fosse stata ritenuta esente da vizi, si dichiarasse comunque irragionevole la legge sul condono del 1985 nella parte in cui escludeva dalla sanatoria straordinaria immobili che avrebbero potuto, teoricamente, ottenere una sanatoria ordinaria per "doppia conformità". La pronuncia di rigetto sulle questioni principali ha reso del tutto superflua questa censura. Per la Corte, accertato che il divieto per i privati era attivo fin dal 1976, la totale difformità urbanistica di quelle opere era originaria e insanabile sotto ogni profilo, rendendo irrilevante qualsiasi valutazione sulla norma di cui al predetto articolo 23 ai fini della decisione dei giudizi pendenti.