

Sentenza **245/2021** (ECLI:IT:COST:2021:245)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **30/11/2021**; Decisione del **30/11/2021**

Deposito del **21/12/2021**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 28 della legge della Regione Lombardia 07/08/2020, n. 18.

Massime:

Atti decisi: **ric. 95/2020**

Comunicato stampa

Pronuncia

SENTENZA N. 245

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2020, depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 95 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).

1.1.- La disposizione regionale impugnata, nel testo vigente al momento della notifica del ricorso statale, prevedeva: «1. Anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è prorogata la validità: a) di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza; b) delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 46 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza. 2. Le scadenze dei termini previsti agli articoli 8-bis, commi 1 e 2, e 40-bis, comma 1, primo e quarto periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nonché del termine di cui all'articolo 8, comma 2, della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" e ad altre leggi regionali).

adottati. Le disposizioni di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Lo stesso art. 10, al comma 4-bis, ha disposto che «[i]l termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi simili comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o degli accordi simili comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98».

1.4.- La difesa statale sottolinea la maggiore ampiezza della proroga disposta in ambito regionale – che ha prolungato di tre anni la validità dei permessi di costruire in scadenza fino al 31 dicembre 2021 – e l'automatismo che la connota, laddove il legislatore statale ha proceduto con interventi graduali, proporzionati alla situazione emergenziale, subordinando la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori dei permessi di costruire alla comunicazione dell'interessato, nonché alla perdurante conformità del titolo agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Inoltre – prosegue il ricorrente – l'impugnato art. 28, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020 ha previsto la proroga dei termini di validità dei permessi di costruire e delle convenzioni di lottizzazione e titoli simili, laddove la legislazione statale regola, altresì, la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori previsti in tali titoli, ma il silenzio della legge regionale sul punto non potrebbe essere colmato dall'applicazione della disciplina statale proprio in ragione della differente durata delle proroghe. La disciplina regionale sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo della violazione del principio di necessaria unitarietà della proroga, tanto dei termini di validità dei titoli, quanto dei termini di inizio e ultimazione dei lavori.

1.5.- Il ricorrente argomenta sulla prospettata lesività della disposizione impugnata muovendo dalla individuazione dell'ambito materiale di riferimento, riconducibile al «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, entro cui si colloca la disciplina dei titoli abilitativi, che assurge a principio fondamentale, vincolante per le Regioni. Il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio è da intendersi nel senso che l'una e l'altra volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi. Il legislatore regionale lombardo avrebbe introdotto non già norme di dettaglio, ma una disciplina sostitutiva di quella dettata dallo Stato.

1.6.- La proroga in oggetto, secondo il ricorrente, non potrebbe non essere espressione di un principio fondamentale. I termini di validità dei titoli abilitativi, di qualsiasi livello, attengono al contenuto sostanziale, sicché una diversa durata degli stessi comporta una differente consistenza del diritto di costruire attribuito al titolare.

La legislazione regionale non può dunque disciplinare i termini in questione e le relative proroghe in modo difforme dalla legislazione statale, perché ciò renderebbe variabile lo ius aedificandi. Il governo del territorio, nella sua unitarietà, richiede, infatti, che i tratti essenziali del diritto di costruire siano i medesimi in ogni parte del territorio nazionale.

Quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato varrebbe anche nella situazione di emergenza collegata alla diffusione del virus COVID-19, situazione in cui gli interventi delle Regioni e delle Province autonome, in particolare in materia edilizia, devono armonizzarsi con il complesso dei provvedimenti adottati dallo Stato, finalizzati a garantire la salute dei cittadini e, al contempo, a sostenere l'economia.

1.7.- Secondo la difesa statale, la disposizione regionale impugnata contrasterebbe con la legislazione statale prima richiamata anche con riferimento alla causale dell'emergenza su cui esplicitamente si fonda, poiché non vengono meno i principi di proporzionalità e limitatezza temporale. La proroga disposta dal legislatore regionale, riferita ai titoli abilitativi in scadenza fino al 31 dicembre 2021, violerebbe palesemente tali principi.

Analoghe considerazioni varrebbero, secondo il ricorrente, con riguardo alla proroga delle convenzioni di lottizzazione e degli accordi simili, che la Regione Lombardia ha disciplinato difformemente dallo Stato, senza un comprovato rapporto con la situazione emergenziale.

1.8.- Un ulteriore motivo di contrasto esposto dalla difesa statale è rappresentato dall'automatismo con cui opera la proroga prevista dalla disposizione regionale, laddove la norma statale contenuta nell'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 ne subordina l'efficacia alla richiesta dell'interessato e alla perdurante compatibilità del titolo oggetto della richiesta di proroga con gli strumenti urbanistici, generali o particolareggiati, nel frattempo adottati.

La disciplina regionale si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale secondo cui la proroga opera se l'interessato manifesti l'intenzione di avvalersi del titolo. Il carattere automatico della proroga è stato previsto dal legislatore statale soltanto nella prima fase dell'emergenza, con l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020.

Il successivo art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, come pure il testo originario, antecedente alla disposizione regionale impugnata, prevedono che il regime di proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori diviene operante solo su richiesta dell'interessato.

1.9.- Il ricorrente osserva, inoltre, che la disposizione regionale sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui si discosta dalla disciplina statale che subordina la proroga alla compatibilità del titolo abilitativo con gli strumenti urbanistici «anche meramente adottati», in applicazione del principio fissato dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

1.10.- Per tutte le ragioni illustrate, la disciplina regionale impugnata si porrebbe in contrasto con quella statale di principio, afferente ai titoli edilizi, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata il 17 novembre 2020, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia e ha chiesto di dichiarare il ricorso inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per la genericità dell'impugnazione. Pur avendo a oggetto l'intero art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, il ricorrente avrebbe argomentato con esclusivo riferimento alla previsione contenuta nel comma 1, lettere a) e b).

In subordine, la difesa regionale chiede che il ricorso sia ritenuto ammissibile limitatamente all'impugnazione del solo comma 1.

Con riferimento a tale comma 1, la stessa difesa eccepisce l'inammissibilità, per carenza di motivazione, della impugnazione riferita alla proroga della validità dei titoli paesaggistici, sul rilievo che il ricorrente non avrebbe argomentato sul tema specifico.

2.2.- Nel merito, la resistente concorda sulla riconducibilità della disposizione impugnata alla materia «governo del territorio», ma dissente circa la qualificazione delle norme statali richiamate come espressione di principi fondamentali. Si tratterebbe di una estensione dell'ambito dei principi fondamentali tale da azzerare i margini dell'intervento regionale.

Nella specie, la disciplina dettata nell'art. 28, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, di natura transitoria, risponderebbe all'esigenza di fornire una risposta urgente agli operatori del settore delle costruzioni, particolarmente sviluppato nel territorio lombardo.

2.3.- Partendo da tale premessa, la difesa regionale si sofferma sulla sequenza temporale degli interventi adottati dal legislatore statale per affermare che l'emergenza epidemiologica da COVID-19, con le evidenti ricadute sul piano economico-sociale, integri una circostanza rilevante ex lege ai fini della proroga dei titoli edilizi, peraltro già concedibile, in forza del disposto dell'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, richiamato dal d.l. n. 76 del 2020.

Né sarebbe condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui l'intera disciplina dei titoli edilizi rientrerebbe nei principi fondamentali della materia «governo del territorio». Nella specie, la disposizione regionale impugnata non inciderebbe affatto sulla classificazione dei titoli edilizi, né sul regime delle opere edilizie quanto a presupposti, procedimento, effetti, controlli e verifiche, essendosi limitata a spostare in avanti il termine della proroga.

La difesa regionale richiama, in proposito, la proroga dei titoli edilizi disposta dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, e la disciplina prevista dall'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, e osserva che la proroga è un istituto di carattere generale, che può essere disposta anche a prescindere dalla richiesta dell'interessato quando la situazione contingente che la giustifica sia notoria.

2.4.- La resistente contesta, inoltre, che la legislazione emergenziale regionale debba ricalcare quella statale nelle materie di competenza concorrente, se ne condivide gli obiettivi, come sarebbe avvenuto nel caso in esame.

2.5.- Con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 – che subordina la proroga alla domanda di parte e alla conformità urbanistica del titolo con gli strumenti sopravvenuti adottati – la difesa regionale sottolinea che dalla norma statale, di natura emergenziale e transitoria, non sarebbero ricavabili principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale, tanto più che la disposizione regionale impugnata sarebbe conforme ai principi di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 avrebbe introdotto una deroga alla regola generale, e perciò, in quanto norma eccezionale, non potrebbe essere considerata espressione di principio generale.

Considerazioni analoghe varrebbero con riferimento all'estensione della misura di salvaguardia agli strumenti urbanistici soltanto «adottati», anch'essa derogatoria della regola generale, secondo cui gli strumenti urbanistici adottati non trovano applicazione con riferimento ai titoli già in essere.

2.6.- Quanto alla mancata previsione di termini di scadenza differenziati per l'inizio e l'ultimazione dei lavori, la difesa regionale ribadisce che l'impugnato art. 28, comma 1, lettera a), ricalca il contenuto dell'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 nel testo originario, vigente al momento dell'approvazione della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, che prevedeva la proroga di tre anni, a dimostrazione della non riconducibilità di tale disciplina ai principi fondamentali.

2.7.- La resistente contesta inoltre che la differente scadenza dei termini possa incidere sulla consistenza del diritto contenuto nel titolo.

L'unico precedente di proroga generalizzata dei titoli edilizi e delle convenzioni di lottizzazione, disposto dal legislatore statale con l'art. 30, commi 3, 3-bis e 4, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, per contrastare la crisi del settore edilizio, riconosceva alle Regioni la possibilità di disciplinare diversamente i termini. Ciò dimostrerebbe che anche in situazioni di contingenze economiche, sociali e politiche vi sia spazio per l'intervento regionale.

2.8.- Con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, che prevede la proroga di tre anni delle convenzioni formatesi anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge invece che al 31 dicembre 2020, come previsto dall'art. 10, comma 4-bis, del d.l. n. 76 del 2020, la difesa regionale segnala che la norma statale è stata introdotta in sede di conversione in legge del decreto citato, e che pertanto l'intervento del legislatore lombardo è avvenuto quando lo Stato non aveva ancora disciplinato la proroga delle convenzioni.

In ogni caso, poiché la norma statale in questione, in vigore dal 15 settembre 2020, dispone la proroga delle convenzioni formatesi in un periodo più ampio di quello indicato nella disposizione regionale, essa soltanto trova applicazione in quanto norma di maggior favore.

2.9.- In conclusione, e con riferimento alla prospettata violazione dei principi di proporzionalità e limitatezza temporale che si impongono alla legislazione emergenziale, la difesa regionale osserva che il termine di proroga più ampio previsto in ambito regionale non è risultato affatto sproporzionato, in quanto il legislatore statale, con il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», come convertito dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, ha prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2021.

3.- In data 5 novembre 2021 la Regione Lombardia ha depositato una memoria illustrativa nella quale, dopo avere ribadito le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate nella memoria di costituzione, segnala che l'art. 18, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020), ha soppresso l'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, oggetto di impugnazione.

3.1.- Una tale sopravvenienza dovrebbe comportare la declaratoria di cessazione della materia del contendere in parte qua, tenuto conto che la disposizione impugnata non ha avuto applicazione.

3.2.- Inoltre, e senza recedere dalla eccezione di inammissibilità della relativa impugnazione, la difesa regionale segnala l'ulteriore sopravvenienza, costituita dal comma 1-bis dell'art. 28, introdotto dalla citata legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, con il quale il legislatore regionale ha escluso dall'applicazione della proroga di cui al comma 1 del medesimo art. 28 il documento unico di regolarità contributiva (DURC) nonché le autorizzazioni dovute per i beni culturali e le autorizzazioni paesaggistiche di cui al d.lgs. n. 22 del 2004.

4.- Con atto depositato in data 19 novembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020.

5.- All'udienza del 30 novembre 2021, la difesa regionale ha riferito dell'imminente approvazione, da parte della Giunta regionale, dell'accettazione della rinuncia, come da delibera pervenuta in data 30 novembre 2021.

Le parti, per il resto, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

5.4.- Il principio fondamentale che viene ora in rilievo riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal d.P.R. n. 380 del 2001.

L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

Incidendo sulla durata, le norme statali interposte partecipano della natura di "principio fondamentale" che connota la disciplina dei titoli abilitativi, con l'effetto di vincolare le Regioni. Le pur gravi difficoltà che investono il settore delle costruzioni in Lombardia, peraltro riscontrabili anche in altre realtà regionali, non giustificano l'introduzione di un regime regionale difforme.

Né risulta pertinente il richiamo della difesa regionale alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori prevista dal legislatore statale con l'art. 30, comma 3, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. In quel caso, era la stessa normativa statale di proroga che, sorretta dalla diversa ratio di rilancio dell'intero settore delle costruzioni, consentiva alle Regioni di dettare termini diversi, in funzione delle diverse esigenze dei territori.

5.5.- Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro.

