

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 19

Materia: edilizia e urbanistica - paesaggio

Parametri invocati: artt. 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010), per violazione degli articoli 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata modifica l'articolo 6, comma 12, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), prorogando di un anno, dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, il termine per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi edilizi previsti dalla stessa legge.

Il ricorrente denuncia innanzitutto la violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché con la disposizione impugnata sarebbero resi permanenti interventi edilizi previsti come "straordinari" dalla legge della Regione Calabria n. 21 del 2010, in deroga alla pianificazione e agli standard urbanistici e in contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa negli articoli 135, 143 e 145 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), di rimettere alla pianificazione congiunta la disciplina dei beni paesaggistici.

Inoltre, il ricorrente ritiene violato l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla Convenzione europea del paesaggio, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), poiché con la proroga in esame verrebbe consentita la realizzazione di una serie di trasformazioni edilizie, aventi un impatto significativo sul paesaggio, in assenza di inquadramento nella pianificazione regionale.

La disposizione impugnata violerebbe anche l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», dettati dall'articolo 41-quinquies, comma ottavo, della legge n. 1150 del 1942, attuato mediante il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 del 1968 (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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); dall'articolo 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e

regolamentari in edilizia (Testo A)», che consente deroghe (mediante leggi o regolamenti regionali) in tema di limiti di distanza tra fabbricati; e dall'articolo 5, comma 11, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che, nel dettare disposizioni sul secondo “Piano casa”, prevede il necessario rispetto degli standard urbanistici.

Infine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata dalla Regione Calabria in via del tutto autonoma e unilaterale, in assenza di una pianificazione condivisa.

La Corte costituzionale in via preliminare osserva che la disposizione impugnata ha introdotto la settima proroga (nell'arco temporale di undici anni) del termine stabilito dall'articolo 6, comma 12 della legge della Regione Calabria n. 21/2010 per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla medesima legge.

Sempre in via preliminare, la Corte esclude che sussistano le condizioni per potere ritenere cessata la materia del contendere, come invece sostenuto dalla Regione resistente. Ciò in quanto, sebbene l'intero corpus normativo della citata legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 (in cui è inserita la disposizione modificata dalla norma regionale impugnata) sia stato abrogato con la sopravvenuta legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 25 (Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso), tale abrogazione risulta inidonea ad incidere sulle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame della Corte. Infatti, nel caso di specie, da un lato l'abrogazione non ha carattere satisfattivo, risolvendosi in via di fatto in una mera anticipazione - dal 31 dicembre 2022 all'8 luglio 2022 - del termine finale di applicazione del regime di proroga, oggetto di censura nel giudizio di cui si tratta, dall'altro lato non è possibile escludere che la disposizione impugnata nel presente giudizio abbia avuto applicazione nel periodo in cui è stata in vigore.

Infine, ancora in via preliminare, la Corte evidenzia come non possa influire in alcun modo sulla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale la circostanza relativa alla mancata impugnazione di altre leggi regionali contenenti analoghe proroghe della disciplina, circostanza che di per sé non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate.

La Corte esamina le censure prospettate dal ricorrente, riconoscendone la fondatezza.

Invero, osserva la Corte, la disposizione regionale impugnata introduce una ulteriore proroga (come già detto, la settima in un arco temporale di undici anni) del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge regionale della Calabria n. 21 del 2010 (provvedimento che ha disciplinato «interventi di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente”, di “riqualificazione di aree urbane degradate”, di “sostituzione edilizia”, di “ampliamento” e di “demolizione e ricostruzione” di edifici esistenti», finalizzati «al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia [...]».

Lo stesso legislatore regionale, sin dal titolo, aveva qualificato come «straordinarie» le misure adottate nella legge regionale per fare fronte a tali esigenze.

Tuttavia, prosegue la Corte, con il differimento del termine di cui all'articolo 6, comma 12, della stessa legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio, con la conseguenza che la disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo, è stata, attraverso la prolungata successione delle proroghe, “irragionevolmente stabilizzata”.

Con sentenza 219 del 2021 la Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria n. 10/2020. Nella precedente pronuncia la Corte ha affermato che previsioni normative di tal genere, che consentono reiteratamente e per un tempo indefinito interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica, finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'articolo 9 della Costituzione (cfr. sentenza CC n. 219 del 2021). Tale lesione è resa

più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale».

La reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. (cfr. sempre sentenza CC n. 229 del 2022).

Pertanto, l'ulteriore proroga per l'anno 2022 del termine per la presentazione delle istanze per realizzare gli interventi previsti dalla legge della Regione Calabria n. 21 del 2010 riconferma la lesione dei principi presidiate dai parametri costituzionali evocati, già accertata, peraltro, dalla sentenza n. 219 del 2021 in riferimento alla proroga per l'anno 2021.

All'esito della disamina effettuata, deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli articoli 9, 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Le altre disposizioni della medesima legge regionale hanno mero carattere "strumentale": infatti, l'articolo 2 contempla la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore; conseguentemente, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 fa sì che restino prive di contenuto precettivo le norme dettate dalle citate disposizioni.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento all'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.