

Sentenza: 30 novembre 2021, n. 245

Materia: edilizia e urbanistica

Parametri invocati: art. 117, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio

Oggetto: art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), come delimitato dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020);
- cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella parte in cui – nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020 – prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche;
- estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali) in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'impugnato articolo 28, rubricato «Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha disposto «... in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», la proroga della validità di atti e titoli abilitativi.

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale violi il riparto di competenze in quanto proroga la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione difformemente da quanto previsto dalla disciplina statale nell'articolo 103, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, e nel successivo, integrativo articolo 10, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il ricorrente muove dall'assunto che la normativa in esame sia riconducibile alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, e che, all'interno di tale ambito materiale, la disciplina dei titoli edilizi e paesaggistici assurga al rango di principio fondamentale, anche con riferimento alla durata.

La disposizione regionale, con l'introdurre una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli, violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per il tramite del

parametro interposto costituito dalle norme statali richiamate, che esprimono principi fondamentali della materia.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale concernente la lettera a) del comma 1 dell'articolo 28, come delimitata, nel suo ambito di applicazione, dall'articolo 20, comma 2, lettera b) della legge regionale della Lombardia n. 22/2020 con il quale si sono escluse dalla proroga le autorizzazioni paesaggistiche.

In primo luogo la Corte svolge una ricognizione delle varie disposizioni statali che si sono susseguite al fine di preservare la validità dei titoli abilitativi edilizi a fronte del blocco delle attività, dovuto all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Dapprima l'articolo 103, comma 1, del decreto-legge 18/2020 (cd. decreto "Cura Italia") ha disposto la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi. Il comma 2 dello stesso articolo ha previsto la proroga della validità di atti, provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, oltre allo slittamento dei termini in essi previsti. Successivamente, l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020 (cd. decreto "Semplificazioni") ha fatto venire meno il meccanismo di proroga automatica dei titoli, prevedendo che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. 380/2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. L'articolo 3, comma 2, lettera a), del decreto-legge 125/2020 ha infine modificato il comma 2 dell'articolo 103 del decreto-legge 18/2020, estendendo la proroga della validità dei titoli alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

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.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ha ricondotto la disposizione regionale impugnata alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente e ne ha rilevato il contrasto con quanto previsto dall'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 18/2020 e dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020 che contengono i principi fondamentali della materia.

Infatti, la norma regionale prevede una proroga automatica con riferimento all'oggetto (tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021) mentre l'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 18/2020, prevede la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020. Inoltre, il legislatore regionale ha indicato la durata della stessa proroga in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. L'articolo 28 della legge regionale della Lombardia 18/2020 si pone inoltre in contrasto con l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020, che ha disposto la proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'articolo 15 del D.P.R. n. 380/2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 1, lettera a), della legge regionale della Lombardia 18/2020.

La Corte ha, invece, dichiarato cessata la materia del contendere, sempre nei confronti dell'articolo 28, comma 1 lettera a) nella parte in cui, nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge regionale della Lombardia 22/2020, la disposizione prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche. Infatti, l'articolo 20, comma 2, lettera b), della legge regionale 22/2020 ha introdotto il comma 1 bis nell'articolo 28 oggetto di impugnativa. La nuova norma ha escluso le autorizzazioni paesaggistiche dalla proroga di cui al comma 1, che non aveva ancora trovato attuazione.

La Corte ha dichiarato estinto il processo riguardante l'articolo 28, comma 1, lettera b) a seguito della rinuncia all'impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri in ragione della sopravvenuta abrogazione della disposizione citata ad opera dell'articolo 18, comma 1, lettera a) della legge regionale della Lombardia 22/2020.