CORTE COSTITUZIONALE

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. **22/12/2021**
Norme impugnate: Art. 28 della legge della Regione Lombardia 07/08/2020, n. 18.
Massime: **44362 44363 44364 44365**
Atti decisi: **ric. 95/2020**

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), differite in applicazione dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale 31 marzo 2020, n. 4 (Differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19), sono prorogate fino al 31 dicembre 2020. 3. L'efficacia delle deliberazioni della Giunta regionale relative ai criteri di cui agli articoli 11, comma 5, e 43, comma 2-quinquies, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 è sospesa per novanta giorni dalla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia delle stesse deliberazioni per consentire e agevolare le valutazioni di competenza dei comuni, ai fini della relativa applicazione».

1.2.– Il ricorrente osserva che la disposizione regionale impugnata, intervenuta sulla durata dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione «anche in considerazione del permanere di gravi difficolta` per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha dettato una disciplina difforme da quella statale, contenuta nell'art. 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 art. 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.

1.3.– Il ricorrente richiama il testo delle norme statali interposte, per evidenziare le difformità rispetto alla disciplina dettata dal legislatore lombardo.

L'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, ha previsto che «[t]utti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate»; l'art. 103, comma 2-bis, ha previsto 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, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. 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, ovvero degli accordi similari 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».

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, nuovamente intervenuto sulla materia, ha stabilito che, «[p]er effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formatisi fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o 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 similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formatisi 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 similari 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 similari, 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` 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 similari, 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.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (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, questione 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).

2.– L'impugnato art. 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 «[a]nche 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.

In particolare l'art. 28, comma l, ha previsto, alla lettera a), la proroga della validità 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», e, alla lettera b), la proroga della validità 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».

2.1.– 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'art. 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 art. 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.

2.2.– 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'art. 117, terzo comma, Cost., per il tramite del parametro interposto costituito dalle norme statali richiamate, che esprimono principi fondamentali della materia.

2.3.– La Regione Lombardia ha contestato che la proroga dei titoli abilitativi rientri nella normativa di principio riservata allo Stato in materia di «governo del territorio», assumendo che il legislatore regionale possa modulare diversamente la proroga per soddisfare esigenze peculiari del territorio.

3.– Occorre, in via preliminare, esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente.

3.1.– La Regione Lombardia, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso promosso avverso l'intero art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in quanto sia la delibera di impugnazione del ricorso del Consiglio dei ministri che il ricorso non avrebbero individuato con sufficiente determinatezza le disposizioni impugnate, limitandosi a richiamare genericamente l'intero art. 28, che contiene disposizioni fra loro non omogenee.

3.1.1. – L'eccezione è priva di fondamento.

Come riconosciuto dalla stessa Regione Lombardia, sia dalla delibera di proposizione del ricorso, sia dal ricorso stesso emerge chiaramente che le censure di illegittimità costituzionale sono riferite alle sole prescrizioni contenute nel comma 1 del citato art. 28. Pertanto, lo scrutinio di questa Corte è circoscritto a tale comma.

3.2.– Deve essere, del pari, rigettata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale con riguardo alla proroga della validità delle autorizzazioni paesaggistiche.

Il ricorrente, pur senza soffermarsi sulla dedotta violazione, chiaramente si duole che la proroga disposta dall'art. 28, comma 1, lettera a), investe i titoli autorizzativi anche

paesaggistici, prevedendo termini diversi da quelli fissati dalla disciplina statale.

3.3.– Ancora in linea preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 19 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alla impugnazione dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in ragione della sopravvenuta abrogazione della citata disposizione ad opera dell'art. 18, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020).

La Regione resistente, con delibera di Giunta pervenuta in data 30 novembre 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

Ciò comporta l'estinzione del processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4.– Con la memoria illustrativa, la difesa regionale ha segnalato l'ulteriore sopravvenienza normativa costituita dal comma 1-bis dell'art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, inserito dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, entrata in vigore il 30 novembre 2020, precisando che tale disposizione ha escluso le autorizzazioni paesaggistiche dalla proroga di cui al comma 1. Una tale sopravvenienza comporterebbe, secondo la difesa regionale, la cessazione della materia del contendere.

Il periodo di vigenza della disposizione regionale impugnata – 11 agosto 2020-30 novembre 2020 – è allineato con la disciplina statale, contenuta nell'art. 103, comma 2-sexies, del d.l. n. 18 del 2020, aggiunto dal 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», convertito, con modificazioni, in legge 27 novembre 2020, n. 159. La norma regionale impugnata avrebbe potuto operare dopo novanta giorni dalla scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla normativa statale, ovvero dopo il 31 gennaio 2021 e dunque non ha trovato applicazione, come affermato dalla difesa regionale nella memoria illustrativa.

Sussistono pertanto i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella sola parte relativa alla proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionalità, circoscritta alla restante parte della lettera a) del comma 1 dell'art. 28, è fondata.

4.1.– È opportuno ricostruire diacronicamente il succedersi degli interventi statali, ispirati, sia pure nella diversa modulazione tra la prima e la seconda fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'impellente esigenza di preservare, su tutto il territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi altrimenti compromessa dal blocco delle attività.

4.1.1.– Con l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (cosidetto Decreto cura Italia), il legislatore ha approntato il primo intervento urgente. La paralisi dell'attività amministrativa e l'esigenza di garantire la protezione della salute e gli interessi collegati all'azione della pubblica amministrazione, hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi.

In larga parte sovrapponibile è la ratio che sorregge la previsione contenuta nel successivo

comma 2, rilevante in questo giudizio, che dispone la proroga della validità degli atti e provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, nonché lo slittamento dei termini in essi previsti.

Al di là del riferimento agli atti amministrativi di certazione (certificati, attestati), il catalogo riguarda provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, quali i titoli abilitativi, che conformano lo ius aedificandi, e nascono temporalmente limitati. Lo scopo che la proroga si prefigge è mantenere intatta la posizione dei destinatari fino alla fine dell'emergenza.

In sede di conversione in legge, si è stabilito che gli atti e i titoli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano «validità» per i novanta giorni successivi alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, con previsione espressamente estesa ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), alle segnalazioni di agibilità, alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali, comunque denominate.

4.1.2.– Nel luglio 2020, nel permanere dell'emergenza, il legislatore è tornato a occuparsi di alcuni provvedimenti specifici – i permessi di costruire – per ricalibrare la proroga automatica e generalizzata inizialmente disposta con l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020.

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni), come convertito nella legge n. 120 del 2020, ha previsto che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, come indicati nei permessi di costruire formatisi fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. Al momento della comunicazione i termini non devono essere già decorsi e il titolo deve risultare conforme agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Questa disciplina è stata espressamente estesa alle segnalazioni di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020).

4.1.3.– A causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è nuovamente intervenuto. L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 125 del 2020, come convertito, ha modificato l'art. 103, comma 2, sostituendo la data del «31 luglio 2020» con «la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza», così prorogando la validità di tutti gli atti e titoli in scadenza nell'intero periodo emergenziale, a partire dal 31 gennaio 2020.

L'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del medesimo d.l. n. 125 del 2020, ha introdotto nell'art. 103 il comma 2-sexies, in cui si prevede che tutti gli atti e provvedimenti indicati al comma 2 dell'art. 103 «scaduti» tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 159 del 2020 (27 novembre 2020), e non rinnovati, «si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2».

In questo modo, è stata recuperata la validità degli atti in scadenza nel periodo successivo al 31 luglio 2020, non compresi nella prima proroga.

La disciplina dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 è riferita ai permessi di costruire e alla SCIA, mentre gli altri titoli abilitativi sono assoggettati alla previsione dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato.

4.1.4.– Infine, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito, con modificazioni, in legge 16 settembre 2021, n. 126, l'emergenza da COVID-19 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021.

5.– La disposizione regionale oggetto della questione di legittimità costituzionalità deve ricondursi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. Tale questione si incentra sulla pretesa violazione delle disposizioni statali relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi in ragione della emergenza epidemiologica, qualificate come disposizioni contenenti principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni.

5.1.– L'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nel disporre la proroga dei titoli abilitativi in modo difforme da quanto previsto nella disciplina statale (artt. 103, comma 2, d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e 10, comma 4, d.l. n. 76 del 2020, come convertito), entra in collisione con un principio fondamentale.

Il raffronto tra le norme statali interposte e la disciplina regionale rende palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia, con riferimento sia all'oggetto – individuato in «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, laddove l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, prevedeva la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 –, sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato 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.

La difformità si riscontra anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 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.

Inoltre, nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, è previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

La disciplina regionale è, pertanto, affatto differente rispetto a quella statale.

Al disallineamento dei termini di proroga si affianca una disciplina strutturalmente diversa, giacché il d.l. n. 76 del 2020, intervenuto nella seconda fase dell'emergenza, ha superato l'automatismo della prima generalizzata proroga, introducendo gli elementi condizionali sopra indicati.

5.2. – Come già detto, la Regione contesta che la disciplina dettata dalle norme interposte assurga al rango di normazione di principio.

Per contrastare tale prospettazione si deve innanzi tutto richiamare l'orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile" costituito dai principi fondamentali, limite che «è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (sentenza n. 68 del 2018, punto 12.1.1. del Considerato in diritto, che richiama le sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005).

5.3.– La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011). Di recente si è ribadito che anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio" (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). L'obbligo di

non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della "superSCIA", e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

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.

L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, con esclusione della parte in cui, nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'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 – nel suo ambito di applicazione – dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020);

2) dichiara cessata la 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, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.