



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Sentenza n. 245 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Silvana Sciarra  
*decisione del 30 novembre 2021, deposito del 21 dicembre 2021*  
*[comunicato stampa del 21 dicembre 2021](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: ricorso n. [95 del 2020](#)*

#### **parole chiave:**

COVID-19 – TITOLI ABILITATIVI EDILIZI – GOVERNO DEL TERRITORIO – PRINCIPI  
FONDAMENTALI

#### **disposizioni impugnate:**

- art. 28 della [legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 117, terzo comma, della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

estinzione del processo – cessazione materia del contendere – accoglimento

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'**art. 28 della legge della Regione Lombardia n. 18 del 2020 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.** In realtà, le censure riguardavano solo il comma 1 del citato art. 28, circostanza così evidente nel ricorso da far escludere il correlato profilo di inammissibilità. Il citato art. 28, comma 1, nel testo vigente al momento della notifica del ricorso prevedeva, «anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», **alla lett. a) la proroga dei titoli abilitativi edilizi e paesaggistici e alla lett. b) la proroga delle convenzioni di lottizzazione.** Il ricorrente riteneva tali previsioni in contrasto con quanto previsto, in guisa di norme interposte, dall'art. 103, commi 2 e 2-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020 (convertito, con modificazioni, in legge n. 27 del 2020) e dall'art. 10, commi 4 e 4-*bis*, del d.l. n. 76 del 2020 (convertito, con modificazioni, in legge n. 120 del 2020).

In via preliminare, in ragione di *ius superveniens regionale*, la Corte dichiara **estinto il processo** – a seguito di rituale rinuncia governativa e accettazione della Regione – **in ordine alla impugnazione della lett. b), e la cessazione della materia del contendere in ordine alla impugnazione della lett. a), nella sola parte concernente la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.**

Nel merito, la Corte dichiara **fondata la questione di legittimità costituzionale** proposta sulla lett. a) del comma 1 dell'art. 28 della legge regionale, **relativa alla proroga dei titoli abilitativi edilizi.** Una volta chiarito che la norma censurata è riconducibile alla materia «**governo del territorio**», di competenza legislativa concorrente, il giudice delle leggi deve verificare, da un lato, se tale previsione

regionale configga con le disposizioni statali invocate dal ricorrente in guisa di parametro interposto e, dall'altro, se queste ultime costituiscano principi fondamentali della materia in esame. All'uopo, dopo aver ricostruito diacronicamente gli interventi statali succedutisi fino ad oggi, la Corte rileva che **la disciplina regionale è del tutto differente rispetto a quella statale**. Infatti, **la norma impugnata proroga automaticamente i titoli abilitativi con riferimento sia all'oggetto** – individuato come quelli 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 dei titoli in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 –, **sia alla durata della proroga**, che ai sensi della previsione censurata è di tre anni dalla scadenza del titolo, mentre per la norma statale corrisponde al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. Inoltre – continua la Corte – diversamente dalla citata disposizione regionale, l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi edilizi, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo con gli strumenti urbanistici approvati o adottati: nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, poi, è anche previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

Quanto alla qualificazione delle suddette norme statali, la Corte esordisce ricordando che il limite dei principi fondamentali è un limite mobile e variabile in quanto incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie: rileva a questi fini l'indirizzo in forza del quale le norme che disciplinano i titoli abilitativi costituiscono principi fondamentali della materia «governo del territorio» e quello secondo cui anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia». In particolare, osserva la Corte, **il principio fondamentale che viene in rilievo nel caso odierno riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale**, secondo il sistema delineato dal d.P.R. n. 380 del 2001. Secondo la Corte, si trattava di bilanciare, da un lato, grazie alla proroga, l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti connessi – per evitare il pregiudizio derivante dal blocco delle attività – e, dall'altro, l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, mediante la fissazione di un limite uniforme di durata. A differenza di altre disposizioni nazionali di proroga, che, perseguendo la diversa *ratio* di rilanciare l'intero settore delle costruzioni, consentivano alle Regioni di dettare termini diversi in funzione delle differenti esigenze territoriali, in questo caso – sottolinea la Corte – **il legislatore statale aveva l'obiettivo di prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale, per far fronte alle esigenze economico-sociali che, a causa della inusitata emergenza epidemiologica, riguardano quest'ultimo nella sua interezza**. Dunque, conclude la Corte, le norme statali interposte, incidendo sulla durata della proroga senza consentire deroghe regionali, sono vincolanti: **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**.

*Eva Lechner*