CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **19/2023** (ECLI:IT:COST:2023:19)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **29/11/2022**; Decisione del **20/12/2022**
Deposito del **14/02/2023**; Pubblicazione in G. U. **15/02/2023**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Calabria 07/07/2021, n. 23.
Massime: **45315**
Atti decisi: **ric. 47/2021**

SENTENZA N. 19

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-31 agosto 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l’atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell’udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Marco D’Alberti;

uditi l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 27-31 agosto 2021, depositato il 31 agosto 2021 e iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità 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), in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata modifica l’art. 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), mediante la sostituzione delle parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022». Viene così prorogato di un anno il termine per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi edilizi previsti dalla stessa legge reg. Calabria n. 21 del 2010.

1.1.– Il ricorrente denuncia innanzitutto la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché interventi previsti come «straordinari» dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010 sarebbero resi permanenti, in deroga alla pianificazione e agli standard urbanistici ed in contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa negli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di rimettere alla pianificazione congiunta fra Stato e regioni la disciplina dei beni paesaggistici.

1.2.– Il ricorrente ritiene inoltre violato l’art. 117, primo comma, Cost., 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 disposizione in esame verrebbe consentita la realizzazione di una serie di interventi aventi un impatto significativo sul paesaggio, in assenza di inquadramento nella pianificazione regionale.

1.3.– Sarebbe inoltre violato l’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», dettati dall’art. 41-quinquies, comma ottavo, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), attuato mediante il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità` edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricanti 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’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765); dall’art. 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; dall’art. 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.

1.4.– 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.

2.– Il ricorrente premette che, sin dal 2012, la Regione Calabria e il Ministero per i beni e le attività culturali hanno avviato un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale (PPR), in attuazione degli artt. 135 e 143 cod. beni culturali.

Tale rapporto ha portato all'adozione del Quadro territoriale regionale a valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione del 1° agosto 2016, n. 134. In esso sono state poste le basi per la redazione del piano paesaggistico, in vista della tutela e valorizzazione del paesaggio. Il ricorrente riferisce che, tuttavia, la Regione Calabria è ancora sprovvista del PPR.

La difesa statale evidenzia di avere già promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)», che, con l'art. 4, comma 2, lettera b), aveva prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021), il termine di cui all'art. 6, comma 12, della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, per la presentazione di istanze per l'esecuzione di interventi edilizi straordinari, riferibili a immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019.

L'ulteriore differimento disposto dalla disposizione impugnata nel presente giudizio – che si aggiunge alle numerose proroghe precedenti – renderebbe palese l'intento del legislatore regionale di stabilizzare la previsione di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici che, invece, erano stati introdotti come straordinari, con la conseguenza di accrescere il numero degli interventi realizzabili in deroga alla pianificazione urbanistica e territoriale.

2.1.– Ad avviso del ricorrente, la scelta così operata dalla Regione Calabria risulterebbe lesiva in primo luogo degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La prolungata operatività della legge reg. Calabria n. 21 del 2010 contrasterebbe infatti con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina dei beni paesaggistici, stabilita dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, costituenti norme interposte rispetto ai parametri costituzionali indicati.

Il ricorrente osserva che il d.lgs. n. 42 del 2004 delinea un sistema organico di tutela, elaborato concordemente da Stato e regioni. Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, il legislatore statale ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

Gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali prevedono infatti che il predetto strumento non sia derogabile da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e ne stabiliscono l'immediata prevalenza su ogni altro atto di pianificazione territoriale e urbanistica, così assicurando una valutazione complessiva e unitaria della trasformazione del contesto tutelato. Ciò dovrebbe avvenire nell'ambito del piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato, ma, come detto, la Regione Calabria ne è tuttora sprovvista.

Si fa inoltre rilevare che, in mancanza di una pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio regionale, sarebbe priva di significato la clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 3, lettera h), della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, che fa salve le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa stessa legge regionale consente, infatti, la realizzazione degli interventi nonostante l'assenza di un piano del paesaggio.

Sarebbe altresì depotenziato lo strumento dell'autorizzazione paesaggistica, poiché non sarebbe possibile valutare adeguatamente l'effetto dei singoli interventi.

Dall'abbassamento del livello della tutela determinato dalla disposizione impugnata discenderebbe quindi la violazione dell'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della protezione del paesaggio quale interesse primario e assoluto.

2.1.1.– Il ricorrente sottolinea inoltre che l'intesa raggiunta il 1° aprile 2009 tra Stato, regioni e enti locali sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, prevedeva che «[l]a disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole regioni». Pur essendo fatta salva una diversa volontà regionale, la previsione di un termine di soli 18 mesi non avrebbe consentito alle regioni la "messa a regime" di una normativa eccezionale e derogatoria rispetto alla pianificazione urbanistica. Con le ripetute proroghe dei termini della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, il legislatore regionale avrebbe, invece, perpetuato il regime straordinario introdotto per la prima volta nel 2010, così consentendo da allora la realizzazione di nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica.

Del resto, anche la normativa sul secondo "Piano casa", di cui all'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, si qualificherebbe per il suo carattere straordinario e derogatorio. La stessa giurisprudenza di legittimità ne avrebbe evidenziato la natura di norma eccezionale di favore, in quanto volta a regolare in termini diversi un minor numero di ipotesi rispetto a quelle ordinarie, con la conseguenza che essa non può prevalere su regole che fissano standard inderogabili e, tra queste, il d.m. n. 1444 del 1968 (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 20 novembre 2019-23 gennaio 2020, n. 2695).

Tale lettura si imporrebbe, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in ragione del fatto che le agevolazioni incentivanti, previste dal richiamato art. 5, commi 9 e 14, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, «prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi […]» secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – (legge di stabilità 2015)».

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come la deroga alla pianificazione urbanistica debba ritenersi ammissibile per un tempo limitato, pena la vanificazione dell'ordinato assetto del territorio.

2.2.– Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il ricorrente deduce che la disciplina derogatoria dettata dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010 opererebbe, oltre che in relazione ai beni paesaggistici, anche in relazione al paesaggio non vincolato, costituente comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio.

L'adempimento degli impegni ivi previsti richiederebbe che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione, quanto ai valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di specifica tutela. Ciò si rifletterebbe nei precetti contenuti nell'art. 135 cod. beni culturali, il cui testo è stato integralmente riscritto dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

Viceversa, con l'ennesima proroga della disciplina del "Piano casa", la Regione Calabria consentirebbe la realizzazione di una serie di interventi, aventi un impatto significativo, anche

per sommatoria, sul paesaggio, senza che gli stessi siano correttamente inquadrati nella pianificazione regionale, e persino in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali. Sarebbero così eluse le previsioni che impongono la pianificazione dei paesaggi, quale strumento imprescindibile per la tutela dei valori che essi esprimono, in conformità alla Convenzione europea del paesaggio.

2.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», stabiliti dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Il legislatore statale avrebbe infatti delimitato la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica soltanto mediante una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale (art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001). Pertanto, le regioni non potrebbero introdurre deroghe generalizzate alla pianificazione e agli standard urbanistici, tanto più qualora le stesse assumano carattere di stabilità.

2.4.– Infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione. Essa costituirebbe il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione Calabria, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato.

Con l'intervento in esame, la Regione Calabria si sarebbe sottratta al proprio obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, esercitando una funzione di disciplina dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo. Il ricorrente fa rilevare che l'esigenza di assicurare il pieno e proficuo coinvolgimento degli organi statali in materia di pianificazione paesistica deriva proprio dalla «commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio» (è citata la sentenza di questa Corte n. 240 del 2020; sono inoltre richiamate le sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018), circostanze che, prosegue il medesimo ricorrente, «impongono, in un quadro di competenze amministrative e legislative tanto articolato, un esercizio delle stesse quantomeno armonico e coordinato».

2.5.– Nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito nell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, evidenziando in particolare che con sentenza n. 219 del 2022 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020, che prevedeva la proroga per l'anno 2021 del medesimo termine di cui all'art. 6, comma 12, della legge reg. Calabria n. 21 del 2010.

3.– L'8 ottobre 2021 si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

La proroga del termine introdotta dalla disposizione impugnata sarebbe giustificata dalla necessità di ovviare alle problematiche connesse alla pandemia da COVID-19 e di contrastare una crisi economica e sociale senza precedenti, consentendo di sostenere l'attività edilizia nel territorio regionale. La novella in esame avrebbe infatti la finalità di dare una concreta risposta alle difficoltà conseguenti alla pandemia, consentendo agli utenti di avvalersi di un termine più ampio per la presentazione delle istanze.

La difesa regionale sottolinea, inoltre, che buona parte delle regioni italiane ha disposto reiterate proroghe delle leggi sul "Piano casa" e talvolta sono state introdotte misure stabili e strutturali, che non determinerebbero alcuna violazione dei parametri costituzionali.

Inoltre, nel caso in esame, l'ambito di operatività delle norme prorogate sarebbe

circoscritto agli interventi previsti dagli artt. 4 e 5 della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, con la conseguenza che gli stessi sarebbero comunque inibiti nelle aree sottoposte a vincolo o a tutela paesaggistica. Pertanto, non sussisterebbe la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

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

2.1.– Il ricorrente ritiene altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea del paesaggio, 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 e persino in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali.

2.2.– La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «governo del territorio», dettati in particolare dall'art. 41-quinquies, comma ottavo, della legge n. 1150 del 1942, attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; dall'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 e dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che – nel dettare disposizioni sul secondo "Piano casa" – prevede, tra l'altro, il necessario rispetto degli standard urbanistici.

Ad avviso del ricorrente, alle regioni non sarebbe consentita l'introduzione di deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica e agli standard stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, tanto più qualora le stesse deroghe assumano carattere di stabilità.

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

3.– Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

3.1.– Essa ha inciso sul comma 12 dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022». È stato così differito di un anno il termine stabilito per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010.

3.2.– Peraltro, ancor prima dell'intervento legislativo oggetto di censura, numerose modifiche legislative avevano inciso sul termine di operatività previsto dal medesimo art. 6, comma 12. La disposizione impugnata, in effetti, introduce la settima proroga nell'arco temporale di undici anni.

In particolare, il termine previsto per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi in questione, originariamente stabilito nel 15 dicembre 2010, era già stato prorogato: 1) al 21 marzo 2011, dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Calabria 29 ottobre 2010, n. 25 (Modifica alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 «Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzate al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale»); 2) al 31 dicembre 2014, dall'art. 6, comma 12, della legge della Regione Calabria 10 febbraio 2012, n. 7 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21, nonché disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106); 3) al 31 dicembre 2016, dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 15 gennaio 2015, n. 4, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 "Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale (modificata ed integrata con la L.R. n. 25/2010, con la L.R. n. 7/2012 e con la L.R. n. 23/2013) – modifiche al comma 12 dell'articolo 6»; 4) al 31 dicembre 2018, dall'art. 1, comma 21, della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 46, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)»; 5) al 31 dicembre 2020, dall'art. 1, comma 2, lettera f), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 50, recante «Interventi di modifica alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del Patrimonio Edilizio Residenziale)»; e – da ultimo – 6) al 31 dicembre 2021, dall'art. 4, comma 2, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020.

4.– Sempre in via preliminare, occorre esaminare la portata della sopravvenuta legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 25 (Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso), che – all'art. 15 – ha disposto l'abrogazione dell'intero corpus normativo della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, in cui è inserita la disposizione modificata dalla norma regionale impugnata nel presente giudizio.

4.1.– La novella introdotta dalla legge reg. Calabria n. 25 del 2022 risulta inidonea ad incidere sulle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame di questa Corte.

Infatti, in questo caso 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 presente giudizio.

D'altra parte, non è possibile escludere che la disposizione impugnata nel presente giudizio abbia avuto applicazione nel periodo in cui è stata in vigore.

Mancano, pertanto, le condizioni per poter ritenere cessata la materia del contendere.

5.– Ancora in via preliminare, deve essere rilevato che la prospettazione difensiva della Regione Calabria, in ordine alla mancata impugnazione di altre leggi regionali contenenti analoghe proroghe della disciplina sul "Piano casa", non influisce sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Al riguardo, questa Corte, con orientamento costante, ha affermato che «[l]'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

6.– Si può quindi procedere ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal ricorrente.

L’art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e al principio di leale collaborazione.

Il ricorrente premette che nel 2012 la Regione Calabria e il Ministero per i beni e le attività culturali avevano avviato un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all’elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 cod. beni culturali. Tale rapporto ha portato all’adozione del Quadro territoriale regionale paesaggistico, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione del 1° agosto 2016, n. 134. In esso sono state poste le basi per la successiva redazione del piano paesaggistico, in funzione della tutela e valorizzazione del paesaggio.

La difesa statale fa rilevare, tuttavia, che è ancora mancante una pianificazione paesaggistica frutto dell’elaborazione congiunta di Stato e Regione Calabria, sottolineando che solo al piano paesaggistico spetta individuare la tipologia e le condizioni delle trasformazioni che possono essere consentite. Da ciò discenderebbe la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Sarebbe, inoltre, violato l’art. 9 Cost., a causa dell’abbassamento degli standard di tutela paesaggistica, derivante dalla norma impugnata.

Del pari, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché con la disposizione in esame la Regione Calabria si sarebbe sottratta all’obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, dettando la disciplina dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo e unilaterale.

Le censure appena illustrate sono riconducibili a un’unica ragione di impugnativa.

7.– Le questioni sono fondate.

La disposizione regionale impugnata consente un’ulteriore proroga (come si è visto, la settima nell’arco di undici anni) del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010. In attuazione dell’intesa sottoscritta il 1° aprile 2009, questo provvedimento legislativo ha infatti 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 […]» (art. 1).

Sin dal titolo della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, lo stesso legislatore calabrese aveva qualificato come «straordinarie» le misure adottate per fare fronte a tali esigenze. Viceversa, con il differimento del termine di cui all’art. 6, comma 12, della stessa legge reg. Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio. Attraverso la prolungata successione delle proroghe, il legislatore calabrese ha in effetti stabilizzato irragionevolmente una disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo.

Con sentenza n. 219 del 2021, questa Corte ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall’art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020. In questa pronuncia, si è affermato che «[n]el consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe […], le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell’art. 9 Cost. 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».

Le medesime considerazioni si attagliano alla disposizione impugnata nel presente giudizio. Anche in questo caso, 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 artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha ribadito che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» (sentenza n. 229 del 2022).

Una tale violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione (sentenze n. 229 e n. 24 del 2022), si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una Regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l'elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista.

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

8.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

8.1.– Peraltro, questa Corte rileva che le altre disposizioni della medesima legge regionale hanno mero carattere strumentale: infatti, l'art. 2 contempla la clausola di invarianza finanziaria, mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 fa sì che restino prive di contenuto precettivo le norme dettate dalle disposizioni ora menzionate (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

9.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla difesa statale in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2023.

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.