

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa della Regione Lombardia sul recupero edilizio degli immobili degradati e abbandonati (art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, introdotto dalla legge regionale n. 18 del 2019), nella parte in cui compromette la potestà pianificatoria dei Comuni.

Corte costituzionale, sentenza 28 ottobre 2021, n. 202 – Pres. Coraggio, Red. Petitti

Urbanistica ed edilizia – Regione Lombardia – Recupero degli immobili degradati e abbandonati – Compressione della potestà pianificatoria dei Comuni – Incostituzionalità

Sono incostituzionali:

1) *l'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «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», nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)»;*

2) *in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021 (1).*

I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Lombardia, in tema di recupero edilizio di immobili degradati e abbandonati nella parte in cui compromettono la potestà pianificatoria dei Comuni.

II. – La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento e analizzato le argomentazioni sviluppate nelle ordinanze di rimessione del T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 10 febbraio 2021 nn. 371 (oggetto della News US n. 30 del 29 marzo 2021), 372 e 373 (sulle quali si veda *infra* § e), ha ritenuto quanto segue:

a) per quanto concerne la rilevanza della q.l.c. sollevata:

a1) fermo il principio per cui la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, nel

caso di specie la disposizione censurata non opera solo *pro futuro*, ma estende temporalmente l'applicabilità della disciplina in essa contenuta anche agli immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati;

- a2) in relazione all'eventuale sussistenza di ulteriori e differenti vizi degli atti impugnati nel giudizio principale, come da costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi priorità logica. Nel caso di specie, non ha carattere logicamente preliminare l'esame del vizio con cui è stata fatta valere l'incompetenza del Comune di Milano ad adottare la disciplina censurata, poiché con esso è stato in realtà dedotto un vizio non di incompetenza ma di violazione di legge, in quanto il Consiglio comunale avrebbe esercitato un potere sanzionatorio non previsto dalla legge in violazione dell'art. 23 Cost. Non può ritenersi manifestamente implausibile o incongrua la scelta del rimettente di modificare l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso dando rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa, in quanto idoneo a determinare l'annullamento *in toto* delle norme regolamentari di piano e quindi la più radicale illegittimità dedotta;
- a3) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, inoltre, il requisito per ritenere ammissibile lo scrutinio di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa è che l'applicazione della norma in essa contenuta si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, mentre deve ritenersi totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della q.l.c. il senso degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge;
- b) per quanto concerne gli effetti dello *ius superveniens*, rappresentato dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021 n. 11, che ha modificato l'originaria disciplina dell'art. 40-bis della legge regionale Lombardia n. 12 del 2005 sul quale si sono concentrate le censure di illegittimità costituzionale;
 - b1) assume rilievo l'attribuzione a tutti i Comuni (e non più solamente a quelli con popolazione inferiore a 20.000 abitanti) della facoltà di individuare gli

ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 10 del medesimo articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica che nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi. Viene attribuito ai Comuni il potere di stabilire l'entità degli incrementi volumetrici, riconosciuti in caso di recupero dell'immobile, in misura variabile tra il 10 e il 25 per cento. Per i medesimi interventi i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori;

- b2) lo *ius superveniens* modifica in senso sostanziale la disciplina censurata, tuttavia, ciò non giustifica la restituzione degli atti al rimettente affinché si pronunci nuovamente sulla persistenza del requisito della rilevanza o di quello della non manifesta infondatezza, in quanto l'applicabilità del *novum* legislativo è subordinata all'adozione, entro il 31 dicembre 2021, di una delibera comunale che individui gli immobili dismessi con criticità da almeno un anno, anche nel caso in cui essi siano stati già individuati dai Comuni nei propri strumenti urbanistici. La nuova disciplina fa quindi dipendere la sua applicabilità *pro praeterito* all'avverarsi di una condizione (l'inclusione degli immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati nella delibera comunale di cui al comma 1) che, tuttavia, al momento non si è ancora realizzata;
- b3) inoltre, il comma 11-*quinquies* dell'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, ha stabilito che il contenuto originario dell'art. 40-*bis* continui ad applicarsi alle richieste di titolo abilitativo volte al recupero di immobili dismessi presentate, prima dell'entrata in vigore della predetta legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, dai titolari di immobili già individuati come tali negli strumenti urbanistici comunali;
- c) nel ritenere la fondatezza delle q.l.c., con riferimento al contrasto della disciplina in esame con plurimi parametri costituzionali (artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p, terzo e sesto, e 118 Cost.) perché il legislatore regionale avrebbe introdotto una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati che comprime illegittimamente, da più angolazioni, la potestà pianificatoria comunale, essenzialmente in ragione della sua portata temporalmente indefinita, dell'assolutezza delle sue prescrizioni e dell'assenza di una procedura di interlocuzione con i Comuni:

- c1) la normativa lombarda individua lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi da conseguire e stabilisce che gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardante ambiti, aree ed edifici, costituiscono azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione. Il recupero e la rigenerazione degli immobili dismessi, pertanto, rappresentano strumenti a cui il legislatore regionale ha ritenuto di ricorrere nell'ambito di una rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria;
- c2) così ricostruita la finalità che il legislatore lombardo ha inteso perseguire con la legge in esame, è di tutta evidenza che essa si presta a incidere sull'esercizio della potestà pianificatoria comunale, per il fatto di dettare una disciplina sul recupero degli immobili dismessi idonea, in ragione della sua natura auto applicativa, a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio. La disciplina in essa contenuta infatti si sovrappone ad attribuzioni assegnate ai Comuni in tale ambito e, in particolare, ai contenuti necessari del piano delle regole fissati dall'art. 10 della legge. Reg. Lombardia n. 12 del 2005;
- c3) a fronte di tale sovrapposizione alle funzioni comunali, assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha individuato, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, quali funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122);
- c4) con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, tributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere e la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni;

- c5) nel caso in cui si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà dapprima, in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale. Tale giudizio di proporzionalità consente di verificare se per effetto della normativa regionale rientrando nella materia del governo del territorio non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del sistema della pianificazione, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.;
- d) in questa prospettiva l'art. 40-*bis* della l. r. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia n. 18 del 2019, si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale;
- d1) per quanto la previsione di incentivi per il recupero di immobili dismessi possa essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale, in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità;
- d2) l'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è determinata dalle seguenti previsioni: ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato; la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e la previsione di deroghe a norme quantitative morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di quelle previste da fonte statale). Tali disposizioni alterano i termini essenziali di esercizio del potere pianificatorio dei Comuni, in quanto viene loro imposta una disciplina che

genera un aumento non compensato del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa;

- d3) ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti;
- d4) gli esiti ravvisati non sono attenuati dalla natura temporanea degli incentivi e delle deroghe introdotte, in quanto nessuna delle misure in discussione è soggetta a un termine di efficacia;
- d5) la disposizione in esame, quindi, non fa residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118, commi primo e secondo, Cost.;
- d6) con riferimento al residuo potere dei Comuni di individuare gli immobili abbandonati e degradati, deve rilevarsi che i presupposti fissati dalla normativa regionale per tale individuazione rendono l'esercizio della funzione dei Comuni sostanzialmente vincolata sul punto, perché essa viene ristretta tanto con riguardo al periodo a partire dal quale gli immobili devono ritenersi abbandonati, quanto in relazione ai profili di criticità che, da soli o congiuntamente, sono idonei a rilevarne lo stato di abbandono o di degrado;
- d7) inoltre, la disposizione censurata ha visto retroattivamente estendere la sua portata anche agli immobili già individuati dai Comuni come dismessi, sottraendosi così a qualsiasi forma di raccordo con gli atti pianificatori già assunti, il che incide in modo significativo sulla potestà pianificatoria municipale, perché riconnette a una scelta effettuata dal Comune in un determinato momento e, quindi, nel quadro delle complessive politiche pianificatorie da questo perseguite, conseguenze che lo stesso non avrebbe potuto prevedere al momento di adozione di quelle scelte e che finiscono potenzialmente per stravolgere l'esercizio del nucleo incompressibile delle sue funzioni;
- d8) *“Più in generale, l'imposizione ai Comuni, per di più al di fuori di qualsiasi procedura di raccordo collaborativo, di una disciplina quale quella in esame finisce per alterare i termini essenziali di esercizio della funzione pianificatoria, anche perché obbliga i medesimi Comuni a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo assai significativo sull'aumento dell'edificato e sulla conseguente pressione insediativa. Ciò contrasta con l'assunto, che questa Corte condivide, per*

cui «il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)».

III. – Per completezza, si osserva quanto segue:

- e) le q.l.c. sono state portate all'attenzione della Corte costituzionale da tre ordinanze di contenuto sostanzialmente identico del T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 10 febbraio 2021 nn. 371 (oggetto della News US n. 30 del 29 marzo 2021), 372 e 373, con le quali si era ritenuta *“rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (inserito dall'art. 4, comma 1, lettera a, della legge regionale n. 18 del 2019), rubricato “Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità”, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, in quanto, nel dettare una disciplina completa ed esaustiva sul trattamento giuridico da riservare agli immobili abbandonati e degradati, lascia compiti meramente attuativi ed esecutivi in capo ai Comuni, comprimendone in maniera eccessiva la potestà pianificatoria ed impedendo loro una coerente programmazione in ambito urbanistico”*. Alla citata News US, si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio (ai §§ d) e h): I) per una puntuale analisi della sentenza della Corte cost. 16 luglio 2019, n. 179 (richiamata nella sentenza in commento, oggetto della News US n. 93 del 27 agosto 2019, cui si rinvia per ogni utile approfondimento, nonché in *Giur. cost.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI); II) per ulteriori e specifici contributi sulla funzione di pianificazione (ai §§ e2) ed i), con riferimento alla sentenza della Corte cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119 cit.), secondo cui *“Nelle delicate verifiche di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale tra l'autonomia comunale e quella regionale, il giudizio di proporzionalità deve traguardare i singoli assetti normativi, nel loro peculiare e mutevole equilibrio”*, nel caso di specie concludendo per la salvezza della norma regionale oggetto di scrutinio, *“poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, per i già segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità”*; al § j), sulle funzioni fondamentali degli enti locali e su una loro eventuale compressione, anche nella materia urbanistica, nella giurisprudenza costituzionale; al § k), nella giurisprudenza amministrativa, sull'ampiezza del potere di pianificazione

urbanistica comunale, sugli interessi pubblici ad esso sottesi e sulla conseguente estensione del sindacato del giudice amministrativo;

f) sull'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, nella giurisprudenza amministrativa:

f1) Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999, secondo cui, tra l'altro (spec. § 31 ss.): l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica del territorio è attribuito ai Comuni; a questi ultimi, non soltanto compete l'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale (ed in particolare la possibilità e limiti edificatori delle stesse), ma, in termini più generali, è attribuita, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, la possibilità di realizzare anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati; a fronte di un'ampia discrezionalità e latitudine del potere di governo del territorio, conferito alla gestione comunale, risulta arduo, nella maggioranza dei casi, configurare, in capo al privato, un affidamento definibile come "legittimo", ossia basato non su una mera aspettativa di fatto, ma su circostanze che oggettivamente, univocamente e incontrastabilmente conducano, ragionevolmente e secondo una valutazione rigorosa, a intravedere la futura concessione del bene della vita; i Comuni godono di ampia discrezionalità nelle scelte urbanistiche che coinvolgono il territorio, per cui, ove si opinasse che tali scelte possano essere foriere di responsabilità, salvo casi eccezionali, si menomerebbe di fatto una prerogativa che invece è riconosciuta all'ente di diritto. *"Tali conclusioni sono coerenti coi principi sviluppati dalla costante giurisprudenza circa la tassatività dei casi in cui è consentito riconoscere una situazione di affidamento giuridicamente rilevante in sede di pianificazione del territorio (in sostanza le uniche evenienze, che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono date dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree, dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di titoli edilizi o di silenzio rifiuto su una domanda di rilascio di un titolo e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo...)"*;

- f2) Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2021, n. 2194, secondo cui l'approvazione della bozza di convenzione urbanistica non è elemento sufficiente per ricostruire una posizione del privato tutelata sulla base dei principi dell'affidamento, in quanto, come variamente evidenziato dalla giurisprudenza, l'affidamento del privato in materia di pianificazione urbanistica ricorre solo in alcuni casi tra i quali l'esistenza di una convenzione. Inoltre, *"in sede di pianificazione urbanistica le scelte relative alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, salvo come detto che sussistano particolari situazioni che abbiano creato aspettative o affidamenti, con conseguente inapplicabilità della disciplina della motivazione degli atti amministrativi di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990, essendone esentati gli atti a contenuto generale e, dunque, anche quelli pianificatori generali"*;
- f3) Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2019, n. 7667, con riferimento alla normativa regionale ligure contenente previsioni limitative della potestà di pianificazione dei comuni, anche in relazione alla citata sentenza della Corte cost. 16 luglio 2019, n. 179. In particolare, nella sentenza (spec. § 4 ss.), dopo un approfondito esame delle conclusioni cui è pervenuta la citata pronuncia della Corte costituzionale, si ritiene che l'eccezione di illegittimità costituzionale proposta dall'appellante, con riferimento alla normativa ligure, sia manifestamente infondata. La normativa della Regione Liguria introduce, fino all'approvazione dei nuovi PUC, un divieto di *ius variandi* per i comuni dotati di strumento urbanistico generale vigente da oltre un decennio, disciplinando specifiche e ben limitate ipotesi derogatorie. Tale limitazione alla potestà di pianificazione dei comuni liguri trova *ratio* nell'esigenza avvertita dal legislatore regionale di accelerare il processo di sostituzione dei vecchi strumenti urbanistici territoriali con i nuovi modelli di pianificazione, da predisporre a cura dei comuni. Si tratta di uno scopo pienamente legittimo alla luce delle funzioni di programmazione e di coordinamento spettanti alla regione nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Focalizzando l'attenzione sul profilo della durata della predetta sottrazione di *potestas variandi*, rilevante per il giudizio di proporzionalità *"in concreto"*, la norma regionale paralizza lo *ius variandi* dei comuni *"fino all'approvazione del PUC"*, così introducendo un termine finale di efficacia della misura che dipende in larga parte dalle scelte di ciascun comune. *"Ne discende che, a differenza della norma regionale lombarda dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 179 del 2019 – che faceva dipendere l'efficacia della limitazione della potestà comunale di pianificazione anzitutto dalla scelta regionale di approvare o meno il nuovo Piano*

Territoriale Regionale – la norma della l.r. n. 36 del 1997, al contrario, rimette sostanzialmente a ciascun comune interessato di predisporre ed adottare il nuovo P.U.C. e, per tale via, di determinare la cessazione dell'efficacia della misura limitativa. In sintesi, mentre nel caso della norma regionale lombarda, veniva rimesso integralmente alla potestà regionale di allungare illimitatamente il termine di durata della compressione della potestà di pianificazione dei comuni, senza che nulla questi ultimi potessero fare per disinnescare la disposizione transitoria, la norma regionale ligure attribuisce proprio ai singoli comuni la responsabilità di far cessare l'efficacia del divieto di ius variandi, adottando i nuovi strumenti urbanistici comunali previsti dall'art. 5 della l.r. n. 36 del 1997, da sottoporre alla approvazione regionale nei termini previsti dall'art. 38 della medesima legge". L'assenza di margini di discrezionalità in capo alla Regione Liguria con possibili ricadute sul termine di durata della misura limitativa transitoria, ed anzi l'aver rimesso la cessazione della misura ad una scelta di ogni singolo comune avente uno strumento generale di pianificazione ultradecennale, evidenzia come nella specie i comuni non sono soggetti passivi di una valutazione rimessa al livello di governo superiore, bensì principali responsabili dell'ambito temporale di applicazione della disposizione. Ne consegue, secondo le direttrici indicate dalla Consulta con la sentenza n. 179 del 2019, lo scrutinio positivo in termini di piena proporzionalità della misura rispetto al tipo di interessi coinvolti ed alle finalità perseguite dalla legge regionale in esame;

- g) sulla rilevanza dello *ius superveniens* nel giudizio di costituzionalità, si veda, tra le altre: Corte cost., 13 aprile 2018 n. 76 (in *Rep. foro it.*, 2019, *Corte costituzionale*, n. 157), secondo cui *"Per costante giurisprudenza costituzionale, lo ius superveniens non può venire in rilievo nel giudizio di costituzionalità con riguardo a questioni sollevate nell'ambito di giudizi di impugnazione di atti amministrativi, giacché, per il principio tempus regit actum, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (nella specie non sussistono i presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo ai fini di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, risultando palese l'ininfluenza nel giudizio principale dello ius novum, che ha interessato sia la norma statale sul soccorso istruttorio richiamata dal rimettente sia quella provinciale censurata)"*;
- h) sulla graduazione dei motivi nel giudizio amministrativo si veda: Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 (in *Foro it.* 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Foro amm.* 2015, 1025; *Riv. neldiritto* 2015, 1194; *Giurisdis. amm.* 2015, ant., 733; *Urbanistica e appalti* 2015, 1177, con nota di VAIANO; *Riv. neldiritto* 2015, 2084, con nota di

COLASCILLA NARDUCCI; *Riv. dir. proc.* 2015, 1256, con nota di FANELLI; *Giur. it.* 2015, 2192, con nota di FOLLIERI; *Dir. proc. amm.* 2016, 205, con nota di PERFETTI, TROPEA; *Dir. proc. amm.* 2016, 830 (m), con nota di BERTONAZZI), secondo cui, tra l'altro: "Nel processo amministrativo di primo grado, quando sia proposta l'azione di annullamento, l'unicità o pluralità di domande si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o più provvedimenti"; "Nel processo amministrativo di primo grado, in mancanza di rituale graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, il giudice amministrativo è obbligato ad esaminarli tutti, salvo che non ricorrano i presupposti per un assorbimento per legge, o per pregiudizialità necessaria, o per ragioni di economia"; "Nel processo amministrativo di primo grado, quando sia proposta l'azione di annullamento, l'unicità o pluralità di domande si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o più provvedimenti"; "Posto che nel processo amministrativo di primo grado la parte può graduare, in modo vincolante per il giudice, i motivi e le domande di annullamento, ad eccezione dei casi in cui, ai sensi dell'art. 34, 2° comma, cod. proc. amm., il vizio dedotto si traduca nel mancato esercizio di poteri da parte dell'autorità competente, la graduazione non si identifica con il mero ordine di proposizione dei motivi o delle domande di annullamento, ma deve essere formulata in modo esplicito";

sulla rigenerazione urbanistica quale strumento di contrasto al consumo del suolo si veda, in dottrina: E.M. TRIPODI, *Distretti del commercio e reti di impresa: le strategie per la rigenerazione urbana*, in *Disciplina comm.*, 2014, fasc. 1, 17; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, II, 237; P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, II, 375; M. BITONDO, *La nuova legge regionale del Lazio in materia di «rigenerazione urbana» e di «recupero edilizio»*, in www.lexambiente.it, 2017; *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 603; ivi anche i saggi di: G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*; F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017*; (a cura di) DI F. LASCIO e F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani - Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017 (ivi, tra gli altri, il contributo di R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, p. 89 ss., ove si evidenzia tra l'altro che "Il processo di rigenerazione dei beni a fini di interesse generale, ferma la polisemia semantica del lemma nei suoi utilizzi nelle fonti normative locali, implica che l'amministrazione e la cittadinanza pongano in essere un comportamento diretto all'attribuzione di

*una nuova funzione al bene o alla riattivazione della utilità da questo svolta in precedenza. Riuso e rigenerazione appaiono, quindi, già in prima approssimazione, enunciati linguistici con contenuto variabile, ma con alcuni elementi caratterizzanti. Essi sembrano, anzitutto, richiedere un'azione. L'inerzia del titolare del diritto e la mera conservazione dell'utilità preesistente appaiono non sussumibili nell'insieme dei significati attribuibili ai citati concetti. La rigenerazione comporta, quindi, la modifica della realtà giuridica preesistente, con ripercussioni sulle posizioni dei soggetti in essa coinvolti. Il secondo dato è rappresentato dalla funzionalizzazione del bene al perseguimento di un interesse generale. La conseguenza è rappresentata dalla commistione tra interessi pubblicistici e privatistici, particolarmente evidente nelle ipotesi in cui emerga un'alterità tra il gestore del bene e il proprietario"; F. DI LASCIO, Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città? (in *Riv. giur. edilizia*, 2018, II, 135); A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana - Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 (commento alla l.reg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017 n. 24)*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, III, 71; M. BITONDO, *La nuova legge regionale del Lazio in materia di «rigenerazione urbana» e di «recupero edilizio» - Modifiche legislazione previgente (art. 10)*, in www.lexambiente.it, 2018; A. CALDERAZZI, N. OISHI, A.L.G. TARANTINO, G. TORTORICI e C.M. TORRE, *Lifestyle nella rigenerazione urbana: contesti, strumenti ed azioni*, a cura di A.L.G. TARANTINO, Bari, 2019. Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda anche la citata News US, n. 93 del 27 agosto 2019, a Corte cost., 16 luglio 2019 n. 179, spec.: al § c), sulle iniziative legislative in tema di riduzione del consumo del suolo; al § d), sulle iniziative a livello eurounitario; al § f), sul Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile, a cura del Consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori (maggio 2012).*