

Il T.a.r. per la Lombardia sottopone al giudizio della Corte costituzionale la normativa regionale lombarda 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), censurandone l'irragionevolezza e il contrasto con gli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione. In particolare, secondo la Sezione rimettente, risulterebbe oltremodo compressa la potestà pianificatoria dei Comuni (in specie, quelli di grandi dimensioni), i quali non sarebbero più messi nelle condizioni di approvare alcun intervento correttivo o derogatorio rispetto a quanto già stabilito dalle norme della legge regionale, in tal modo venendo loro sottratto il compito di valorizzare le peculiarità dei singoli territori.

T.a.r. per la Lombardia, sez. II, ordinanza 10 febbraio 2021, n. 371 – Pres. Caso, Est. De Vita

Urbanistica ed edilizia – Regione Lombardia – Recupero degli immobili degradati e abbandonati – Compressione della potestà pianificatoria dei Comuni – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

E' 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 (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il T.a.r. per la Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge regionale lombarda sul governo del territorio (legge regionale 11 marzo 2005, n. 12), come introdotto dalla legge regionale n. 18 del 2019, che detta una disciplina molto analitica sul recupero degli immobili degradati e abbandonati. Il cuore dei dubbi di costituzionalità attiene all'eccessiva compressione della potestà pianificatoria dei Comuni, con particolare riguardo ai Comuni di maggiori dimensioni.

Nel giudizio innescatosi dinnanzi al T.a.r., il proprietario di un immobile situato nel Comune di Milano (in zona a destinazione urbanistica prevalentemente terziaria-direzionale) ha impugnato gli atti con i quali l'edificio è stato ricompreso tra gli "edifici abbandonati e degradati", con conseguente sottoposizione al regime previsto dall'art. 11 delle

Norme di attuazione (N.d.A.) del Piano delle Regole (P.d.R.), facente parte del Piano di Governo del Territorio (PGT). Uno dei motivi di gravame ha lamentato l'illegittimità sopravvenuta di tali norme di attuazione, in quanto contrastanti con il regime successivamente introdotto dall'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005.

La difesa comunale ha, in primo luogo, sostenuto la perfetta compatibilità tra quest'ultima norma e l'art. 11 delle N.d.A. (operando, cioè, un tentativo di interpretazione della norma di legge in senso costituzionalmente conforme), e, in subordine, ne ha eccepito l'illegittimità costituzionale per contrasto con vari parametri costituzionali.

II. – Il Collegio ritiene di non accogliere l'interpretazione dell'art. 40-*bis* propugnata dalla difesa comunale (attese le evidenti inconciliabilità testuali rispetto a quanto previsto dalla preesistente norma di attuazione comunale, *“poiché viene regolamentata, in maniera divergente oltre che contrastante, la medesima fattispecie, ossia la disciplina da riservare agli immobili abbandonati e degradati”*) e, di conseguenza, ritiene pregiudiziale alla propria decisione la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sulla norma della legge regionale. Di seguito, il percorso argomentativo seguito dal T.a.r. per la Lombardia:

- a) quanto al requisito della rilevanza, esso deriva dalla sovrapposizione dell'art. 40-*bis* alla regolamentazione comunale contenuta nell'art. 11 delle N.d.A. del P.d.R., sicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe l'applicazione alla fattispecie della norma attuativa comunale; in particolare, secondo il T.a.r.:
 - a1) qualora fosse dichiarato incostituzionale l'art. 40-*bis*, non potrebbe escludersi che si possa comunque procedere all'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. comunali in ragione della fondatezza, anche parziale, dei restanti motivi di ricorso;
 - a2) tale annullamento produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005, posto che, *“in tale ultimo frangente, agli immobili abbandonati e degradati – compreso quello della ricorrente – si applicherebbero le regole contenute nella disposizione regionale, mentre, in caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40 bis, l'annullamento dell'art. 11 delle N.d.A. determinerebbe l'applicazione agli immobili fatiscenti dei principi generali afferenti alla materia edilizia ed urbanistica, riconoscendo ai titolari dei diritti sugli immobili abbandonati e degradati la facoltà di scegliere se procedere o meno alla loro riqualificazione e con le tempistiche e le modalità ritenute più opportune dai predetti soggetti”*;
 - a3) nella prospettiva del Comune, l'annullamento della norma regolamentare comunale per violazione della superiore legge regionale, non dichiarata

incostituzionale, *“non lascerebbe all’Ente locale alcuno spazio per intervenire con un proprio regolamento sulla materia, se non per aspetti del tutto marginali e secondari, vista la completezza e la sostanziale autoapplicabilità della richiamata previsione regionale”*; di contro, un’eventuale declaratoria di incostituzionalità *“lascerebbe intatto il potere comunale di intervenire per disciplinare ex novo la materia, anche laddove fosse integralmente annullato da questo Tribunale l’art. 11 delle N.d.A.”*, così salvaguardandosi la potestà pianificatoria comunale;

- b) quanto al requisito della non manifesta infondatezza, il T.a.r. mette a confronto il testo dell’art. 11 delle N.d.A. con il testo dell’art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, evidenziando che quest’ultima disposizione *“si rivela sostanzialmente completa ed esaustiva con riguardo al trattamento giuridico da riservare agli immobili abbandonati e degradati”*: ai Comuni residuano *“compiti meramente attuativi ed esecutivi”*, con la sola parziale eccezione per i Comuni aventi popolazione inferiore a 20.000 abitanti (*“i quali, per motivate ragioni di tutela paesaggistica, possono individuare gli ambiti del proprio territorio a cui non si applica, in caso di riqualificazione, l’incremento del 20% dei diritti edificatori e in relazione ai quali non si può derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze”*);
- c) in conseguenza, appaiono in primo luogo violati gli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, a causa dell’eccessiva compressione della potestà pianificatoria dei Comuni di maggiori dimensioni (tra i quali, in particolare, il Comune di Milano), ai quali non risulta consentito *“alcun intervento correttivo o derogatorio in grado di valorizzare, oltre alla propria autonomia pianificatoria, anche le peculiarità dei singoli territori di cui i Comuni sono la più immediata e diretta espressione”*; in particolare:
- c1) la disciplina regionale sul recupero degli immobili degradati e abbandonati *“risulta particolarmente analitica sia nell’individuazione dei presupposti di operatività che nel procedimento da seguire e non si presta ad interpretazioni che salvaguardino il potere di pianificazione comunale e l’interesse ad un assetto ordinato del territorio che tale pianificazione mira a realizzare”*; tale normativa, pertanto, non lascia alcuno spazio per tentativi di interpretazione costituzionalmente orientata (sono richiamate, della Corte costituzionale: sentenza 10 ottobre 2020, n. 218, punto 2.2 della parte in diritto, in *Cassaz. pen.*, 2021, 204; sentenza 21 luglio 2016, n. 204, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, 1434, con nota di MENGHINI, in *Rass. penit. e criminologica*, 2015, 3, 135, con nota di ABATE, in *Cass. pen.*, 2017, 594, con nota di ABATE, ed in *Giur. cost.*, 2016, 1441, con note di PUGIOTTO e FIORENTIN);
- c2) la disciplina regionale, infatti, ha una portata *“ingiustificatamente rigida e uniforme”*, in quanto è destinata ad operare *“a prescindere dalle decisioni*

comunali” e a “produrre un impatto sulla pianificazione locale molto incisivo e potenzialmente idoneo a stravolgere l’assetto del territorio, o di parti importanti dello stesso, in maniera del tutto dissonante rispetto a quanto stabilito nello strumento urbanistico generale”;

- c3) al singolo Comune è quindi impedita *“una coerente programmazione in ambito urbanistico, rendendola in alcune parti, anche importanti, del tutto ineffettiva e ultronea”*, e ciò anche nell’ipotesi – che ricorre nella fattispecie – in cui un Comune avesse già individuato gli immobili da recuperare, posto che la legge regionale riconosce, in via generalizzata, *“un indice edificatorio premiale di rilevante portata (da un minimo del 20% ad un massimo del 25%), accompagnato dall’esonero dall’eventuale obbligo di reperimento degli standard”*, anche a costo di discostarsi dalle scelte comunali sottese all’individuazione degli immobili fatiscenti o alla loro non inclusione nel relativo elenco;
- c4) in tale contesto, il sacrificio delle prerogative comunali appare *“non proporzionato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione, all’obiettivo perseguito dalla legge regionale, pur meritorio nelle sue finalità, di favorire il recupero degli immobili abbandonati e degradati”*, posto che viene stravolta la pianificazione territoriale già adottata dai Comuni, soprattutto in considerazione del mancato bilanciamento tra l’aumento del peso insediativo dell’immobile recuperato (derivante dall’indice edificatorio premiale predetto) e il contestuale reperimento degli *standard* urbanistici e dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione (che, come detto, sempre in prospettiva premiale, non sono previsti dalla legge) – aspetto, quest’ultimo, sottolinea il T.a.r., che si pone anche in contrasto con il d.m. n. 1444 del 1968, che costituisce un *“principio in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, della Costituzione), in relazione al livello minimo di standard che devono essere garantiti sul territorio comunale”*;
- d) sotto altro profilo, il Collegio rimettente evidenzia l’irragionevolezza dell’art. 40-bis della legge regionale n. 12 del 2005, con conseguente violazione dell’art. 3 Cost., *“nella parte in cui non si rapporta ai principi contenuti in altre norme della stessa legge regionale n. 12 del 2005”*, in specie al principio di riduzione del consumo di suolo (che è richiamato dagli artt. 1, comma 3-bis, e 19, comma 2, lett. b-bis, della legge regionale del 2005, nonché dalla legge regionale n. 31 del 2014, recante *“Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato”*); in proposito, il Collegio, nel citare alcuni passaggi della sentenza della Corte costituzionale del 16 luglio 2019, n. 179 (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), osserva che:

- d1) la riduzione del consumo di suolo *“rappresenta un obiettivo prioritario e qualificante della pianificazione territoriale regionale, orientata ad un modello di sviluppo territoriale sostenibile”*;
 - d2) proprio il mancato bilanciamento tra l'attività di riqualificazione e recupero di immobili abbandonati e degradati e gli obiettivi di limitazione del consumo del suolo libero fa emergere, nel caso di specie, l'irragionevolezza e la contraddittorietà della norma regionale, caratterizzata da elevata rigidità;
- e) sotto ulteriore profilo, il T.a.r. rimettente censura anche la lesione della *“funzione amministrativa comunale in ambito urbanistico”*, avuto riguardo alla puntuale e specifica natura della norma regionale *“che non lascia alcuno spazio di intervento significativo all'attività pianificatoria comunale, pure qualificata quale funzione fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione”*; difatti:
- e1) la previsione di premi volumetrici in misura fissa e prestabilita, accompagnata da ulteriori importanti deroghe alla disciplina urbanistico-edilizia (quali l'esenzione dall'obbligo di conferimento dello *standard* e dal rispetto delle norme quantitative, morfologiche e sulle tipologie di intervento e delle distanze previste dallo strumento urbanistico locale), esclude qualsiasi autonoma scelta del Comune in sede di pianificazione generale ed altera i rapporti tra il carico urbanistico e le dotazioni pubbliche e private;
 - e2) simili considerazioni trovano riscontro nella più recente giurisprudenza costituzionale, secondo cui *“nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui «sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», ma «[f]erme 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, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione» (art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [...], come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 [...], convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135). Il 'sistema della pianificazione', che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e*

stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga [che tuttavia devono essere] quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014)” (sentenza 23 giugno 2020, n. 119, oggetto della News US n. 83 del 24 luglio 2020, cui si rinvia per ampi riferimenti di giurisprudenza, nonché in Giur. cost., 2020, 1323);

- e3) *l'intervento del legislatore regionale deve pertanto perseguire “esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare disposizioni limitative delle funzioni già assegnate agli Enti locali, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, sancito nell'art. 118 della Costituzione”;*
- e4) *nella specie, invece, “nessuna ‘riserva di tutela’ è stata riconosciuta al Comune, consentendogli di sottrarsi, per an o per quomodo, all'applicazione della normativa derogatoria oggetto di scrutinio, e neppure è stato previsto il ricorso ad una fase di cooperazione finalizzata al coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio”, diversamente, quindi, dal modus procedendi che lo stesso legislatore regionale lombardo ha correttamente seguito in altri recenti occasioni (sono qui citate le leggi regionali sul piano casa, la n. 12 del 2009 e la n. 4 del 2012, nonché gli artt. 63 ss. della stessa legge regionale n. 12 del 2005 in materia di recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti): emerge pertanto – sottolinea il Collegio – che, “in alcuni frangenti, lo stesso legislatore regionale lombardo si è dimostrato rispettoso delle prerogative pianificatorie comunali, pur non rinunciando a disciplinare la materia del governo del territorio nell'esercizio delle proprie attribuzioni”;*
- e5) *non può, pertanto, nella specie, ritenersi superato “il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale” (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2019, cit., punto 12.7 della parte in diritto);*
- f) *ancora, la norma regionale sospettata di illegittimità costituzionale – laddove prevede il premio di edificabilità – sembra violare anche il principio espresso dall'art. 3-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (testo unico dell'edilizia), secondo il quale la riqualificazione di un determinato contesto può avvenire attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata, senza tuttavia aumento della superficie coperta: al riguardo, il T.a.r. rimettente precisa che “deve ricomprendersi difatti tra i principi statali in materia di governo del territorio la previsione secondo la quale un incentivo per recuperare un bene non può spingersi fino al punto di compromettere la tutela di un altro bene, di almeno pari rango, qual è quello legato alla riduzione del consumo di suolo, peraltro fatto proprio dallo stesso legislatore regionale”;*

g) infine, viene sollevato pure il contrasto *“con i principi di uguaglianza e imparzialità dell’Amministrazione discendenti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione”*, dal momento che vengono riconosciute *“delle premialità per la riqualificazione di immobili abbandonati e degradati (anche) in favore di soggetti che non hanno provveduto a mantenerli in buono stato e che hanno favorito l’insorgere di situazioni di degrado e pericolo, a differenza dei proprietari diligenti che hanno fatto fronte agli oneri e ai doveri conseguenti al loro diritto di proprietà, ma che proprio per questo non possono beneficiare di alcun vantaggio in caso di intervento sul proprio immobile”*; ne deriva, secondo il T.a.r., un effetto discriminatorio e irragionevole di incentivazione di situazioni di abbandono e di degrado, *“da cui discende la possibilità di ottenere premi volumetrici e norme urbanistiche ed edificatorie più favorevoli rispetto a quelle ordinarie”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

h) con la richiamata sentenza n. 179 del 2019, cit., la Corte costituzionale – nel pronunciarsi, *ex professo*, proprio sul principio di autonomia dei Comuni nella pianificazione urbanistica – ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2014, nella parte in cui non consentiva ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente; ciò, per violazione del combinato disposto tra l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e gli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale, in quanto la disposizione impugnata comprime l’esercizio stesso della potestà pianificatoria, paralizzandola per un periodo temporale, che è tradizionalmente rimessa all’autonomia dei Comuni e rientra in quel nucleo di potestà amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell’autonomia comunale; in particolare, secondo tale pronuncia (par. n. 12 della parte in diritto):

h1) la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all’autonomia dei Comuni fin dalla legge n. 2359 del 1865 (recante nome *“Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica”*), senza che questo presupposto di fondo sia stato poi travolto dalla successiva e complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell’ordinamento regionale ordinario, nonché *“a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale”*, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni proprio *“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 n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122 del 2010, n. 122, come sostituito dall’art. 19, comma 1, lettera a, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135 del 2012);

- h2) *il legislatore statale “ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell’art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell’ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l’ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell’ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza”;*
- h3) *quanto precede non esclude che la legge regionale possa intervenire a disciplinare la funzione di pianificazione urbanistica, “anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio” (cfr. sentenza 27 luglio 2000, n. 378, in Urb. e appalti, 2000, 1183, con nota di MANFREDI);*
- h4) *anche dopo l’approvazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l’autonomia dei Comuni “non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenza 7 luglio 2016, n. 160, in Giur. cost., 2016, 1312);*
- h5) *su questo piano, è richiesto “uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell’esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l’esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale”;*
- h6) *ne risulta un quadro in cui “il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non [è] stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione”, sicché “il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell’intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla «verifica dell’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative*

limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (con richiamo alla sentenza 30 luglio 1997, n. 286, in *Giur. cost.*, 1997, 2588, con note di DELLO SBARBA e KUSTERMANN, in *Le Regioni*, 1998, 155, con nota di IMMORDINO, ed in *Riv. amm.*, 1997, 1109, con nota di RAGO);

- h7) viene quindi in rilievo *“il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l’affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell’art. 118 Cost., che porta questa Corte a valutare, nell’ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all’autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”*, dovendo pertanto il giudizio di proporzionalità *“svolgersi, 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”*;
- i) le medesime argomentazioni sono state riprese e approfondite, più di recente, dalla sentenza della stessa Corte costituzionale n. 119 del 2020, cit. (anch’essa menzionata dall’ordinanza qui in epigrafe), 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”*;
- j) sulle funzioni fondamentali degli Enti locali, e su una loro eventuale compressione, anche nella materia urbanistica, si veda inoltre, nella giurisprudenza costituzionale:
- j1) sentenza 27 dicembre 2018, n. 245 (in *Giur. cost.*, 2018, 2758), secondo cui *“L’art. 2, comma 4, del testo unico dell’edilizia, se riconosce ai Comuni la facoltà di disciplinare l’attività edilizia, non configura (né potrebbe) in capo agli stessi una riserva esclusiva di regolamentazione in grado di spogliare il legislatore statale e quello regionale del legittimo esercizio delle loro concorrenti competenze legislative in materia di governo del territorio, competenze non a caso richiamate dallo stesso art. 2 TUE”*;
- j2) sentenza 13 marzo 2014, n. 46 (in *Giur. cost.*, 2014, 1134), secondo cui *“anche riconoscendo che il «sistema della pianificazione» [...] assurga a «principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica» e ad espressione degli «interessi*

nazionali», limitando perciò l'esplicazione della competenza legislativa regionale di cui discute, è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, come quelli di cui si discute”;

- j3) sentenza 26 novembre 2002, n. 478 (in *Urb. e appalti*, 2003, 289, con nota di DE PAULI, ed in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 515, con nota di MANFREDI), secondo cui la legge nazionale, regionale o delle Province autonome può modificare le caratteristiche o l'estensione dei poteri urbanistici dei Comuni, “ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994)”, escludendo, comunque, che dall'autonomia in campo urbanistico possa derivare una “esclusività delle funzioni comunali”: “se il Comune ha diritto di partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio [...], occorre tuttavia evitare che questa partecipazione possa creare situazioni di 'stallo decisionale' (sentenze n. 83 del 1997 e n. 357 del 1988) che esporrebbero a gravi rischi un interesse generale tanto rilevante come la tutela ambientale e culturale”;
- 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, cfr. di recente:
- k1) Cons. Stato, sezione VI, sentenza 3 agosto 2020, n. 4898 (in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1364), secondo cui “Il permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è un istituto di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale. In tale procedimento il Consiglio comunale è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo e, come ogni altra scelta pianificatoria, la valutazione di interesse pubblico della realizzazione di un intervento in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico è espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui l'Amministrazione dispone in materia e dalla quale discende la sua sindacabilità in

sede giurisdizionale solo nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità e dall'evidente travisamento dei fatti";

- k2) Cons. Stato, sez. II, sentenza 28 febbraio 2020, n. 1461, secondo cui *"L'esercizio della funzione pianificatoria si caratterizza per l'ampio margine di discrezionalità attribuito all'amministrazione, con possibilità di censurare le scelte effettuate solo quando queste si presentino come manifestamente illogiche o contraddittorie"*;
- k3) T.a.r. per la Lombardia, sezione II, sentenza 9 gennaio 2020, n. 63 (in Foro amm., 2020, 68), secondo cui *"Il principio di omogeneità della zona (criterio ordinariamente invocabile nella pianificazione generale) non costituisce un limite all'attività pianificatoria del Comune, il quale resta libero di imprimere alle varie parti del territorio la destinazione urbanistica che ritiene più confacente ai bisogni della collettività. Il modello di zonizzazione del territorio ha assunto forme flessibili nella prassi applicativa, sino a pervenire, nell'ambito della stessa zona omogenea, alla microzonizzazione o alla previsione di sottozone distinte da ulteriori peculiarità strutturali o funzionali, sicché il processo di conformazione del territorio non esclude che a livello di pianificazione generale possano essere previsti differenti regimi urbanistici all'interno della stessa zona omogenea. Il principio di tipicità degli strumenti urbanistici, che riflette il limite di legalità dell'azione amministrativa, non esclude infatti che il pianificatore comunale, stante la progressiva espansione degli interessi affidati al governo di prossimità, introduca un sistema di lettura del territorio diverso o ulteriore rispetto al modello per zone, purché al pari di questo sia iscritto nel medesimo referente normativo, nazionale e regionale, e ad esso si conformi. Se così non fosse, infatti, l'azione amministrativa sarebbe non discrezionale, ma del tutto arbitraria e il nuovo modello di conformazione del territorio risulterebbe sostanzialmente abrogativo del sistema delineato dalla legge n. 1150 del 1942, il cui nucleo essenziale inderogabile, tanto da costituire principio fondamentale per la legislazione regionale concorrente, esige che siano identificate previamente le categorie generali e astratte ove iscrivere le porzioni di territorio, sulla base di descrittori anch'essi previamente definiti, in funzione degli obiettivi che l'azione pianificatrice si prefigge. Allora sarà del tutto irrilevante che la conformazione del territorio, come detto funzionale alla dislocazione dei servizi di interesse generale, sia concepita per zone, contesti, ambiti, comparti, zone miste o microzone, purché — qualunque essa sia — corrisponda a categorie prefissate ex ante, tali cioè da costituire il parametro di legittimità della successiva azione amministrativa"*;
- k4) Cons. Stato 2017, sezione IV, sentenza 3 aprile 2017, n. 1508 (in Foro amm., 2017, 828), secondo cui *"La pianificazione attuativa, di cui è manifestazione il P.E.E.P. previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, costituisce, al pari del piano*

regolatore generale, espressione della potestà pianificatoria, seppure declinata in ottica più specifica e, per così dire, operativa: la costitutiva finalità attuativa, propria di tale programmazione di dettaglio, impone peraltro all'Amministrazione la contestuale ponderazione di molteplici e potenzialmente contrastanti interessi anche non strettamente urbanistici ed è, pertanto, innervata da valutazioni eminentemente discrezionali in ordine non solo al quomodo, ma pure al quando; siffatto spazio ampio di discrezionalità da un lato non consente di predicare, in capo al privato, una pretesa giuridicamente tutelata e coercibile all'emanazione hic et nunc di un piano attuativo da parte del Comune, dall'altro circoscrive significativamente la capacità penetrativa del sindacato del giudice amministrativo nei casi in cui l'ente locale abbia esternato i motivi sottesi alla scelta di non procedere, qui ed ora, all'adozione della pianificazione di dettaglio; più in particolare, in assenza di profili di macroscopica illogicità, di eclatante irragionevolezza, di palese travisamento dei fatti, nella specie certo non ricorrenti, il giudice non ha elementi su cui fondare il giudizio di legittimità della scelta di non procedere, in un certo momento storico, all'attuazione concreta ed operativa delle previsioni di massima contenute nella pianificazione urbanistica di carattere generale: tale scelta, infatti, è esito, funzione ed espressione di un complessivo bilanciamento di diversificati, contestuali e spesso confliggenti interessi e, come tale, è manifestazione del merito della funzione amministrativa".