

La Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali della Lombardia che impedivano ai Comuni - nelle more dell'adeguamento dei piani urbanistici comunali ai principi regionali relativi alla riduzione del consumo di suolo ed alla riqualificazione di quello già degradato - la variazione dei documenti di piano vigenti nella ipotesi di "anticipata riduzione" delle esistenti potenzialità edificatorie.

Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2019, n. 179 – Pres. Lattanzi, Red. Antonini

Urbanistica ed edilizia – Regione Lombardia – Riduzione del consumo del suolo e riqualificazione del suolo degradato – Fase transitoria – Funzione di pianificazione urbanistica comunale – Limiti – Incostituzionalità

È incostituzionale, per violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale, l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)», nella parte in cui non consente ai Comuni, sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici sulla base dei principi previsti dalla medesima legge regionale n. 31 del 2014 (riduzione consumo suolo e riqualificazione di quello degradato), di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale dichiara illegittima la disposizione regionale di cui all'art. 5, comma 4, ultimo periodo, l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 ("Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"), con la quale, in attesa dell'adeguamento del piano urbanistico comunale alle finalità ed ai principi generali ivi contenuti, venivano mantenute ferme le previsioni edificatorie contemplate nei vigenti strumenti di piano di livello comunale.

Una simile disposizione, secondo la Corte, si pone in contrasto con le norme costituzionali in tema di funzioni fondamentali degli enti locali e di sussidiarietà verticale atteso che il potere urbanistico comunale verrebbe di fatto vanificato e paralizzato nell'ipotesi, altresì, ove quest'ultimo risulti preordinato ad introdurre, sempre nella fase transitoria, modificazioni riduttive delle attuali potenzialità edificatorie (modificazioni, queste, idonee anzi ad "anticipare" le suddette finalità della richiamata legge regionale).

II. – Più in particolare:

- a) alcuni proprietari di suoli (a loro tempo edificabili) impugnavano la variante al piano regolatore del Comune di Brescia con cui le loro rispettive originarie facoltà edificatorie venivano cancellate. Il T.a.r. per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, con sentenza 17 gennaio 2017, n. 47, accoglieva il ricorso dal momento che l'art. 5, comma 4, ultimo periodo, della legge regionale n. 31 del 2014, impedisce la possibilità di introdurre varianti di questo tipo nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle finalità ed ai principi di cui alla stessa legge regionale (riduzione consumo suolo e riqualificazione di quello degradato). Una volta appellata la suddetta sentenza di primo grado il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 5711 del 4 dicembre 2017 della quarta sezione (oggetto della News US del 21 dicembre 2017 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento di giurisprudenza e di dottrina), ha sollevato q.l.c. della richiamata disposizione regionale transitoria per la violazione sia delle competenze esclusive statali in materia di funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (e tra queste anche di quella in tema di pianificazione urbanistica comunali), sia del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, primo comma, Cost.;
- b) questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale:
 - b1) la disposizione transitoria regionale consente, nelle more dell'adeguamento del piano comunale alle predette finalità di riduzione e di riqualificazione della stessa legge regionale, soltanto varianti di riorganizzazione planovolumetrica, tipologica o progettuale di interventi già previsti. Compressioni delle facoltà edificatorie quali quelle apportate con la variante oggetto di impugnativa non sarebbero invece ammesse;
 - b2) le finalità perseguite dalla legge regionale n. 31 del 2014 sono senz'altro degne della massima considerazione, atteso che il consumo di suolo costituisce uno dei più gravi problemi in termini di sostenibilità e di tutela delle risorse ambientali;
 - b3) occorre al tempo stesso considerare: da un lato il riconoscimento della pianificazione urbanistica nel novero delle funzioni fondamentali degli enti locali e in particolare di quelli comunali; dall'altro lato la possibilità per il legislatore regionale, data la competenza costituzionalmente riservata in materia di "governo del territorio" (art. 117, terzo comma, Cost.), di disciplinare e di conformare tale competenza amministrativa comunale;
 - b4) nella ricerca di un "punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo" occorre comunque che le leggi regionali in materia di "governo del

- territorio”, nel conformare e disciplinare come detto la funzione urbanistica comunale, non giungano mai a paralizzare o a vanificare quest’ultima;
- b5) un tale punto di equilibrio non va fissato in astratto ma va ricercato in concreto, attraverso una valutazione “caso per caso” basata su un test di proporzionalità che deve bilanciare: da un lato la meritevolezza dell’interesse perseguito dal legislatore regionale; dall’altro lato la adeguatezza e la stretta necessità del mezzo utilizzato per disciplinare ed eventualmente limitare le funzioni urbanistiche comunali in vista degli obiettivi che, più “a monte”, si intendono realizzare (criterio del “minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale”);
- b6) in questa direzione, se per un verso lo scopo perseguito dal legislatore regionale (riduzione consumo di suolo) costituisce senz’altro legittimo esercizio delle proprie competenze costituzionalmente riservate, per altro verso lo strumento utilizzato (divieto varianti anche in caso di eliminazione di facoltà edificatorie) si rivela non solo non necessario ma addirittura contraddittorio rispetto alle finalità poste dalla stessa legge regionale;
- b7) ed infatti: la compressione della *potestas variandi* in capo all’amministrazione comunale, anche in caso di eliminazione di precedenti facoltà edificatorie, non solo impedisce oltre misura l’esplicazione di una funzione fondamentale degli enti locali ma addirittura preclude, in termini “paradossali”, il raggiungimento “in anticipo” delle finalità di fondo della legislazione regionale (riduzione consumo di suolo);
- b8) né potrebbe invocarsi la violazione del legittimo affidamento in capo ai proprietari circa la pregressa vocazione edificatoria dei rispettivi suoli, e tanto in considerazione di una univoca giurisprudenza del Consiglio di Stato (vengono qui citate: “*Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 maggio 2016, n. 1907 e 7 novembre 2012, n. 5665.* ”) diretta a non ritenere tutelabili, sotto tale specifico profilo, le posizioni di coloro che non hanno stipulato almeno una convenzione urbanistica.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- c) sulle iniziative legislative in tema di riduzione del consumo di suolo si veda:
- c1) disegno di legge n. A.C. 2039 della XVII Legislatura (disegno di legge di iniziativa governativa, c.d. collegato ambientale, in materia di “*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*” – presentato il 3 febbraio 2014) poi non definitivamente approvato e secondo cui il suolo costituisce “*bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici e che deve essere tutelato anche in funzione della prevenzione e della mitigazione*”

degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici” (cfr. relazione illustrativa, pag. 2). Ulteriore principio fondamentale è poi *“quello della priorità del riuso del suolo edificato esistente e della rigenerazione urbana rispetto all’ulteriore consumo di suolo ineditato”* (cfr. relazione illustrativa, pag. 2). Con decreto ministeriale, da adottare dietro parere della Conferenza unificata e sulla base di criteri da quest’ultima predeterminati, sarebbe poi stato fissato *“a livello nazionale ... il limite quantitativo di riduzione del consumo di suolo in vista del graduale azzeramento del consumo in coerenza con quanto stabilito dalla Commissione europea circa il traguardo da raggiungere entro il 2050”* (cfr. relazione illustrativa, pag. 3). Sulla base di tale programmazione di livello nazionale le singole regioni avrebbero poi dato concreta attuazione alle norme di principio della legislazione statale. Ciò anche ai fini del riuso e della rigenerazione edilizia (attuata in concreto dalle amministrazioni comunali). Veniva infine prevista una disposizione transitoria (alquanto più stringente di quella della Regione Lombardia oggetto della decisione della Corte costituzionale n. 179 del 2019) diretta a congelare per tre anni il consumo di suolo, fatta eccezione per opere già inserite nei relativi strumenti di programmazione e con salvezza, in ogni caso, dei procedimenti in corso al momento della entrata in vigore della legge stessa;

- c2) A.S. 984 della XVIII Legislatura tuttora in corso (disegno di legge di iniziativa parlamentare recante *“Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il contrasto al consumo di suolo”*, presentato in data 7 dicembre 2018) con cui, dopo avere ribadito alcuni principi sulla riduzione del consumo di suolo e sulla priorità del riuso e della rigenerazione in analogia rispetto al richiamato d.d.l. 2039 (ma senza prevedere una programmazione di livello nazionale), viene prevista una più ampia ed articolata disciplina del periodo transitorio con cui, tra l’altro, sono innanzitutto fatti salvi *“i poteri di pianificazione urbanistica dei comuni in senso più riduttivo”* (art. 3, comma 5). Si prevede poi un progressivo decremento, quanto al nuovo consumo di suolo, sia dei piani già previsti dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della entrata in vigore della legge, sia di quelli approvati successivamente ad essa. È in ogni caso previsto un incremento del contributo di costruzione;
- d) a livello eurounitario si veda:
 - d1) comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, recante *“Strategia tematica per la protezione del suolo”*, la quale, dopo avere descritto il quadro di intervento e lo stato di estremo degrado del suolo in ambito europeo, si propone tra gli obiettivi quello di adottare una direttiva quadro in materia

nonché di procedere alla modifica *in parte qua* delle direttive sui fanghi di depurazione e sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC), di verificare la coerenza e la congruità dei piani di sviluppo rurale e di avviare progetti di sensibilizzazione e di supporto ai progetti di ricerca;

- d2) decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, recante approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente, la quale si concentra *“su tre obiettivi tematici: a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere”*. In particolare, dopo avere rammentato i problemi ambientali derivanti dal degrado e della frammentazione del suolo, nonché dopo avere dato atto che alcuni Stati membri hanno già compiuto alcuni progressi in materia, ci si sofferma sull'importanza di *“affrontare le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante utilizzando un approccio basato sui rischi mirato e proporzionato. Dovrebbero inoltre essere stabiliti degli obiettivi per un uso sostenibile dei terreni e del suolo”* (cfr. punto 25 dell'Allegato alla decisione);
- e) sul tema della riduzione del consumo del suolo si veda, in dottrina: W. TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*; P. BERDINI, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*; J.P. LACAZE, *La speculazione, danni e benefici*; H. NESSI e A. DELPIROU, *La «compensazione» urbanistica a Roma*; P. URBANI, *L'edilizia abitativa tra piano e mercato - I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*; V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA, *Il secondo «piano casa»: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, tutti in *Democrazia e diritto*, 2009, fasc. n. 1; C. BOVINO, *Pac, biodiversità agraria, consumo del suolo (Agricoltura e ambiente ai tempi di Expo 2015)*, in *Ambiente*, 2015, suppl. al n. 7, 33; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giuridica urbanistica*, 2015, 4, 592; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69; F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1065; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, II, 227; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 10; F.F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 25; E.

FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 191; S. CIRIESI, *Consumo del suolo e scenari urbanistici* (Nota a T.a.r. Lombardia, sede Brescia, sez. I, n. 47/2017, in *www.lexitalia.it*, 2017); N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo del suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. agroalimentare*, 2017, 27; L. DE LUCIA, *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2017, 597; M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 827; G. IACOVONE, *Politiche fiscali nella costruzione della città pubblica - A margine del consumo di suolo*, in *Dir. e processo amm.*, 2018, 957; G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2018, 119; A. QUARANTA, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Ambiente*, 2018, 539;

f) sulla rigenerazione urbana si veda il *Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*, a cura del Consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori (maggio 2012), il quale si pone quale obiettivo principale quello di garantire “efficienza, sicurezza e vivibilità alle 100 città italiane che ospitano il 67% della popolazione nazionale”. Di qui l'importanza di attivare “un Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile - sul modello del Piano Energetico nazionale - che fissi gli obiettivi e ne deduca gli strumenti politici, normativi e finanziari”. In questa direzione, “La riqualificazione degli spazi pubblici, incidendo sulla qualità della vita degli abitanti e sul loro senso di appartenenza ai luoghi può, infatti, costituire un fattore decisivo nella riduzione delle disparità tra quartieri ricchi e poveri, contribuendo a promuovere una maggiore coesione sociale”. Iniziative queste “da attuarsi anche mediante sostituzione di isolati, parti o interi quartieri costruiti nel secondo dopoguerra, caratterizzati da un'edilizia di scarsissima qualità, inadeguata sia in riferimento alle norme antisismiche ed idrogeologiche, che a quelle sulla qualità degli impianti e contenimento dei consumi”. Questi i principali obiettivi del piano:

- f1) messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato (nelle zone a rischi sismico risiedono oltre 24 milioni di persone, mentre altri 6 milioni convivono con il rischio idrogeologico);
- f2) drastica riduzione del consumo del suolo e degli sprechi degli edifici, energetici e idrici, promuovendo “distretti energetici ed ecologici”;
- f3) rivalutazione degli spazi pubblici, del verde urbano, dei servizi di quartiere;
- f4) razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti;
- f5) implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l'*home working* e riducendo così spostamenti e sprechi;

- f6) salvaguardia dei centri storici e loro rivitalizzazione, evitando di ridurli a musei;
- g) 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; 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;
- h) sulle funzioni fondamentali degli enti locali e su una loro eventuale compressione, anche nella materia urbanistica, si veda:
- h1) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245 (in *Giur. cost.*, 2018, 2758) secondo cui “Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 4, l. reg. Abruzzo 1 agosto 2017, n. 40, censurato, per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; nonché dell’art. 117, comma 3, Cost., in relazione agli artt. 2, comma 4, e 9 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e agli artt. 4 e 7 l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), in quanto prevede che il recupero dei vani e locali di cui all’art. 2, comma 1 (ossia dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati

direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati) «è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi». La disposizione censurata è dettata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio e si limita, unitamente alle altre contenute nella l. reg. n. 40 del 2017, ad incentivare il recupero dei vani seminterrati ed accessori nel rispetto della normativa ambientale e dei principi fondamentali della disciplina urbanistica ed edilizia nazionale, dettando minute prescrizioni edilizie. Essa, quindi, non comporta una «elusione» dell'obbligo di verifica di assoggettabilità a VAS, mediante l'attrazione alla sfera legislativa della modifica di strumenti amministrativi di pianificazione suscettibili di incidere sull'ambiente. La norma censurata non pone, inoltre, alcuna deroga alle previsioni del piano di bacino che, proprio in forza del parametro interposto invocato (art. 65 d.lgs. n. 152 del 2006), si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari. Neanche sussiste la dedotta violazione del principio fondamentale di attribuzione ai Comuni della funzione di pianificazione urbanistica del territorio, poiché la disposizione censurata consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, né del principio fondamentale stabilito dall'art. 9 TUE, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici (sentt. nn. 232, 254 del 2009, 168, 254 del 2010, 58, 251 del 2013, 46, 197 del 2014, 117, 219 del 2015, 84, 114 del 2017, 68 del 2018)»;

- h2) Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 32 (in *Foro it.*, 2018, I, 1848), che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Veneto, per violazione delle competenze legislative regionali in materia di “polizia amministrativa locale” (art. 117, quarto comma, Cost.), in ordine alle disposizioni del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (c.d. Legge Del Rio), nella parte in cui veniva variamente regolato il transito del personale di polizia provinciale nel ruolo degli enti locali. La Corte ha ritenuto in tale occasione che: “Le censurate disposizioni si inseriscono nel processo di riordino delle province e delle città metropolitane, avviato con la l. 7 aprile 2014 n. 56 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli art. 114 e 117, 2° comma, lett. p, Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della repubblica»”. Ed inoltre che: “Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare ... disciplinandone

altresì le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche ... In proposito, questa corte ha già affermato che «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» ... da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» (art. 117, 2° comma, lett. p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dall'individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale»". Prosegue la Corte affermando che: "In particolare, la disciplina dettata ... stabilisce il transito del personale nei ruoli degli enti locali, rimettendo peraltro agli enti di area vasta, alle città metropolitane e alle stesse regioni l'individuazione di quel personale che, di volta in volta, è necessario allo svolgimento delle proprie funzioni". Infine che: "La normativa impugnata deve essere ricondotta ... non solo alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» — trattandosi, come detto, di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la l. n. 56 del 2014 —, ma anche a ulteriori titoli di competenza statale". Ed infatti, trattandosi di "misure relative a rapporti lavorativi già in essere", le disposizioni statali impuginate erano dunque preordinate a garantire le posizioni e le qualifiche già rivestite dai membri del suddetto corpo, rendendo così "effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.": di qui il pieno titolo ad intervenire mediante norme statali dal momento che si rientrava, altresì, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lett. l);

- h3) *Corte cost., 7 luglio 2016, n. 160 (in Giur. cost., 2016, 1312) secondo cui "Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lett. a), l. 23 dicembre 2014, n. 190, censurato, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 123 Cost., nonché dell'art. 3, comma 2, st. reg. Veneto, nella parte in cui, al fine di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, sanzionando la mancata adesione con la previsione di poteri sostitutivi in capo al Presidente della Regione. La disposizione censurata trova un duplice fondamento nelle competenze che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza, essendo diretta al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni e, al contempo,*

essendo finalizzata, nel disciplinare gli ambiti territoriali ottimali e le relative autorità di governo, a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati. Né le norme censurate ledono l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione, preservando uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali. Infine, benché il coordinamento tra la disposizione censurata e l'art. 1, comma 90, l. 7 aprile 2014, n. 56 (che rafforza il ruolo delle Province, attribuendogli il compito di organizzare i servizi pubblici locali, prima assegnato a enti o agenzie soppressi) da essa richiamato non sia enunciato in termini del tutto univoci, è pur sempre possibile conciliare le due disposizioni, attraverso una lettura sistematica, rispettosa della ratio di entrambe, posto che nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali. Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni. In questi casi non si porrà alcun problema di adesione dei Comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado”;

- h4) Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46 (in *Giur. cost.*, 2014, 1134) secondo cui “Non è fondata la q.l.c. dell’art. 2 l. reg. Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 - sollevata in riferimento agli art. 3, 25, 117, 118 cost. e all’art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna - che consente l’ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, “anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici”. La previsione regionale - che costituisce attuazione dell’intesa sul cosiddetto “piano casa”, raggiunta tra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata nel 2009 - non viola gli art. 117, comma 3, cost. e 3, comma 1, dello statuto speciale in ragione del suo asserito contrasto con il “sistema della pianificazione” che assegna in modo preminente ai comuni la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia, in quanto il primo parametro risulta inconferente, posto che lo statuto assegna alla Regione, in virtù della “clausola di maggior favore” dettata dall’art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, potestà

legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell' "edilizia ed urbanistica", entro la quale si colloca la norma censurata, né il parametro statutario, atteso che, anche riconoscendo il "sistema della pianificazione" come "principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica" ed espressione degli "interessi nazionali", esso non potrebbe ritenersi assoluto, tale da impedire deroghe quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritte, censurabili solo laddove investono profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati rientrante nella materia dell' "ordinamento civile". Né è ravvisabile la denunciata violazione degli art. 117, comma 6, ultimo periodo, e 118 cost., per avere la norma censurata esautorato i comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica, in quanto essa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati. La disposizione regionale, poi, non contrasta con l'art. 117, comma 1, cost., in quanto non elude la disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (v.a.s.), la quale trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo, né viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale ex art. 25 e 117 cost., per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena, atteso che tale ultima disposizione configura pacificamente una norma penale in bianco, rispetto alla quale la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali - può, concorrere a precisare, "secundum legem", i presupposti di applicazione di norme penali statali, svolgendo, in pratica, funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali. Non sono fondate, infine, le censure concernenti la lesione del principio di eguaglianza ex art. 3 cost. in quanto le doglianze del giudice remittente sono meramente "ancillari" rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, delle quali condividono pertanto la sorte (sentt. n. 487 del 1989; 14, 213, 504 del 1991; 185 del 2004; 168 del 2010, 173 del 2011; 63 del 2012; 251 del 2013)";

- h5) Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378 (in *Urbanistica e appalti*, 2000, 1183, con nota di MANFREDI) secondo cui: "La tutela del bene culturale è contemplata nell'art. 9 cost., insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e tali forme di tutela, esposte con un'endiadi, costituiscono compito dell'apparato della repubblica nelle sue diverse articolazioni, dello stato, in primo luogo, oltre che delle regioni e degli enti locali; pertanto, rispetto a dette materie non può configurarsi un

assorbimento nei compiti comunali di autogestione del territorio né tanto meno un'esclusività delle funzioni degli enti locali in forza della loro autonomia in campo urbanistico, potendo semmai il comune imporre, in relazione a particolari esigenze locali, vincoli aggiuntivi o più rigorosi riguardo ai beni già vincolati sul piano culturale o ambientale". Aggiunge la Corte che: "Pur se l'autonomia comunale, inclusa quella urbanistica, non costituisce un'elargizione delle regioni nell'esercizio delle loro competenze legislative, fruendo i comuni di una posizione di autonomia presupposta dagli art. 5 e 128 cost. e non comprimibile dalle stesse regioni fino al punto di negarla, la medesima autonomia comunale non implica una riserva funzionale intangibile, essendo viceversa consentito al legislatore regionale individuare le dimensioni di detta autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione ad un livello sovra comunale degli interessi coinvolti, come avviene peculiarmente per la protezione dei valori estetico-culturali e ambientali; pertanto, gli art. 5, 3° comma e 6, 2° comma, l.reg. Emilia-Romagna 7 dicembre 1978 n. 47, nel testo di cui alla l. reg. 29 marzo 1980 n. 23, e gli art. 15 l.reg. stessa regione 5 settembre 1988 n. 36, nonché 55 predetta l.reg. n. 47 del 1978, che attribuiscono carattere immediatamente precettivo e vincolante verso i privati ai piani territoriali stralcio, e specie al piano territoriale paesistico regionale, con valore prevalente sulle destinazioni dei piani regolatori comunali, non contrastano con l'art. 128 cost.". Afferma infine la Corte che: "Gli art. 5, 3° comma e 6, 2° comma, l.reg. Emilia-Romagna 7 dicembre 1978 n. 47, nel testo di cui alla l.reg. 29 marzo 1980 n. 23, e gli art. 15 l.reg. stessa regione 5 settembre 1988 n. 36, nonché 55 predetta l.reg. n. 47 del 1978, che attribuiscono carattere immediatamente precettivo e vincolante verso i privati ai piani territoriali stralcio e specie al piano territoriale paesistico regionale, con valore prevalente sulle destinazioni dei piani regolatori comunali, non contrastano con l'art. 128 cost., neppure sotto il profilo procedimentale, essendo previste nella legislazione regionale idonee forme di partecipazione dei comuni alla composizione dei piani paesistici, con termini congrui e cadenze proceduralizzate non solo nella fase di approvazione, ma anche in quella di formazione";

- h6) Corte cost., 30 luglio 1997, n. 286 (in *Foro it.*, 1998, I, 32) la quale giunge alla pronuncia di infondatezza negando innanzi tutto che, attraverso la legge regionale siciliana impugnata (l.r. n. 9 del 1986), si sia dato vita ad un ente territoriale intermedio tra il comune e la provincia, in quanto la delimitazione delle aree metropolitane realizzerebbe solo un diverso assetto delle funzioni ripartite tra i due livelli di governo locale esistenti, mentre l'attribuzione alle province di funzioni prima spettanti ai comuni non lederebbe l'autonomia di questi ultimi, in quanto l'autonomia comunale, fermo restando che "gli art. 5 e 128 Cost. presuppongono una posizione di

autonomia dei comuni che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla ... non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, individuare le dimensioni dell'autonomia stessa, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti". Puntualizza la Corte che "Il problema del rispetto delle autonomie non riguarda, perciò, in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali";

h7) si veda altresì, con riguardo alla medesima sentenza n. 286 del 1997 della Corte costituzionale, la nota di F. DELLO SBARBA, *Organizzazione funzionale o strutturale delle aree metropolitane: modelli a confronto innanzi alla Corte costituzionale* (in *Giur. cost.*, 1997, 2603) secondo cui: in via generale, il fenomeno relativo all'aumento dimensionale dei "governi locali" viene istituzionalmente affrontato attraverso "soluzioni di tipo funzionale" oppure mediante "soluzioni di tipo strutturale: nella prima categoria rientrano le scelte volte a mantenere l'assetto istituzionale esistente e basate sul ricorso a moduli di collaborazione, nella seconda, invece, sono da ricondursi tutti i tentativi volti alla riorganizzazione dell'assetto istituzionale, in particolare quelli che rinviano alla creazione di un ente nuovo da preporci al governo dell'«area vasta»". Ebbene il modello seguito dalla legge regionale siciliana si ispira secondo l'autrice alla prima soluzione (rimodulazione assetto funzioni per ragioni di maggiore efficienza e razionalità), per quanto una simile scelta sembrerebbe piuttosto "essere imposta dall'alto, in maniera autoritaria", ossia attraverso "un intervento imperativo del legislatore";

h8) sulla stessa sentenza n. 286 del 1997 della Corte costituzionale si veda la nota di C. L. KUSTERMANN, *Autonomia comunale, tassatività degli enti territoriali e istituzione delle aree metropolitane in Sicilia* (in *Giur. cost.*, 1997, 2610), secondo cui il "totem" dell'autonomia locale di cui agli artt. 5 e 128 Cost. è destinato "a infrangersi contro lo scoglio della discrezionalità del legislatore ... nell'oggettiva esigenza di rendere più efficiente, economica e razionale l'azione amministrativa (art. 97 Cost.)". Da una lettura della Carta costituzionale e della giurisprudenza costituzionale, ancora secondo l'autore, sembra del resto non essere "mai esplicitamente enunciato il principio del numero chiuso degli enti territoriali autonomi". In questa direzione si assisterebbe ad "un'interpretazione più elastica dell'art. 114 Cost." in virtù della quale "sarebbero così compatibili con l'art. 114 Cost. ... le comunità montane, i

comprensori, e in generale gli enti locali istituiti con legge, per il fatto che i loro organi rappresentativi non sono eletti direttamente dal popolo”;

- h9) Corte cost., 8 aprile 1997, n. 83 (in *Foro it.*, 1998, I, 2739) secondo cui “È incostituzionale l’art. 3, 4° comma, l. prov. Trento 12 marzo 1990 n. 10, nella parte in cui stabilisce che le previsioni dei programmi per l’attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla giunta provinciale, prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati, potendo il comune esprimere su detti interventi solo un parere non vincolante, in contrasto con il potere, costituzionalmente riconosciuto, di autodeterminazione dei comuni in ordine all’assetto e alla utilizzazione del proprio territorio”. È stato in particolare affermato che: “Questa corte ha già riconosciuto in via generale, con riferimento al sistema delle autonomie ordinarie, che il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all’assetto e all’utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell’art. 128 Cost., che garantisce, con previsione di principio, l’autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni, la cui competenza nelle diverse materie elencate nell’art. 117, e segnatamente nella materia urbanistica, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni. Questa, infatti, non può dirsi rispettata se il procedimento finalizzato all’approvazione, da parte della regione, degli strumenti urbanistici non assicuri la partecipazione degli enti il cui assetto territoriale venga coinvolto [...]; partecipazione – si aggiunga – che non può essere puramente nominale ma deve essere effettiva e congrua, nel senso che non potrebbero le regioni disporre la trasformazione dei poteri comunali in ordine all’uso del territorio in funzioni meramente consultive prive di reale incidenza, o in funzioni di proposta o ancora in semplici attività esecutive”. Afferma infine la Corte che: “L’art. 3, 4° comma, l. prov. n. 10 del 1990, nello stabilire che le previsioni dei programmi per l’attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla giunta provinciale – programmi sui quali i comuni hanno la facoltà di esprimere un parere entro trenta giorni dalla richiesta – «prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati», riserva invece alla provincia il potere di irrompere in via autoritativa nei piani regolatori dei comuni e si pone in contrasto con il principio di salvaguardia dell’autonomia comunale. Tale disposizione, infatti, riduce la capacità del comune di autodeterminarsi in ordine

alla programmazione e all'utilizzazione del proprio territorio nei troppo angusti limiti della facoltà di esprimere, entro un termine breve, un parere non vincolante, laddove il rispetto di quel principio avrebbe richiesto forme più incisive di partecipazione del comune alla programmazione provinciale di interventi incidenti sul proprio territorio, mediante l'impiego di moduli procedurali, analoghi a quelli peraltro già conosciuti nell'ordinamento regionale, che, pur scongiurando situazioni di stallo decisionale, valorizzino l'apporto di tutti gli enti interessati";

h10) La decisione n. 83 del 1997 della Corte costituzionale è commentata da GROPPI, *Principio costituzionale di autonomia locale e regioni a statuto speciale: la corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?* e da ESPOSITO, *Autonomia comunale e governo del territorio* (in *Giur. cost.*, 1997, rispettivamente, 811 e 824);

i) in tema di allocazione di funzioni amministrative e di chiamata in sussidiarietà si veda:

i1) Corte cost., 13 giugno 2018, n. 126 (in *Giur. cost.*, 2018, 1374) secondo cui *"Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito, censurato per violazione degli art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3, nonché 118, comma 1, Cost. nella parte in cui non è previsto che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana, quanto al comprensorio Bagnoli-Coroglio, sia preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Regione Campania e da una specifica valorizzazione del ruolo del Comune. Benché la disciplina dettata dalle disposizioni in esame intrecci indubbiamente diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio», l'intervento del legislatore statale, in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., cui spetta disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati. Dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze. La disciplina censurata appare rispettosa anche dell'art. 118 Cost., in relazione ai contenuti del programma di risanamento più propriamente ascrivibili al «governo del territorio», quali ad esempio la localizzazione delle opere infrastrutturali, sebbene si tratti comunque di aspetti strettamente connessi al risanamento dell'area. Infatti, nell'allocare in capo allo Stato le varie funzioni amministrative, il legislatore statale ha previsto varie*

- forme di coinvolgimento della Regione e del Comune, le quali, pur disegnando un procedimento diverso dall'intesa, assicurano una costante e adeguata cooperazione istituzionale (sentt. nn. 378 del 2000, 478 del 2002, 50 del 2005, 50, 214 del 2008, 10, 61, 225, 247 del 2009, 278, 331, 334 del 2010, 33, 244 del 2011, 54 del 2012, 285 del 2013, 44, 269 del 2014, 58, 140, 149, 180 del 2015, 1, 7, 21, 251 del 2016)";*
- i2) Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 7 (in *Foro it.*, 2016, I, 770) secondo cui *"Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003 ...) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010 ...). Questa corte ha affermato in proposito che, «perché nelle materie di cui all'art. 117, 3° e 4° comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi — anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — la legislazione statale di questo tipo 'può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà' (sentenza n. 303 del 2003, cit.)» (sentenza n. 6 del 2004 ...). Si è aggiunto che deve trattarsi di «intese forti» ... non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace»";*
- j) si evidenzia come la Corte, nella sentenza in rassegna, avalli infine la tesi più rigorosa e consolidata in seno al Consiglio di Stato sui limiti in cui si ammette la tutela dell'affidamento in sede di pianificazione urbanistica. Si veda, a tale specifico riguardo:

- j1) Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4071, secondo cui *“Sul piano più generale, le scelte effettuate dall’Amministrazione nell’adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell’impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l’espreso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al PRG, a meno che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, n. 4037 del 2017)”*;
- j2) Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2780 (citata anche dalla sentenza qui in rassegna), secondo cui, tra l’altro: *“le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871). Ed ancora che: “l’onere di motivazione gravante sull’amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l’indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e “mirata” (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478)”*. Infine che: *“la semplice reformatio in peius della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell’attitudine edificatoria di un’area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l’amministrazione in ordine ad una diversa “zonizzazione” dell’area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un’area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. ex plurimis sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999)”*;
- j3) Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 4660, secondo cui *“le scelte urbanistiche compiute con gli atti di pianificazione generale non richiedono una motivazione*

puntuale e, purché non manifestamente illogiche o contraddittorie o ingiustificate, sono sufficientemente motivate con riguardo ai principi e ai criteri di fondo del piano, quali emergono dagli atti del procedimento e particolarmente dalla relazione di accompagnamento (cfr. per tutte, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2017, n. 3237)”;

- j4) Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1907 (in *Foro amm.*, 2016, 5, 1189), secondo cui *“In sede di pianificazione generale del territorio la discrezionalità, di cui l’Amministrazione dispone per quanto riguarda le scelte in ordine alle destinazioni dei suoli, è talmente ampia da non richiedere una particolare motivazione al di là di quella ricavabile dai criteri e principi generali che ispirano il piano regolatore generale, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di specifiche situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo”;*
- j5) Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5665 (in *Foro amm. CDS*, 2012, 11, 2843), secondo cui *“le scelte di destinazione urbanistica costituiscono valutazioni ampiamente discrezionali che non richiedono una particolare motivazione al di là di quella ricavabile dai criteri e principi generali che ispirano lo strumento di pianificazione, potendosi derogare a tale regola soltanto in presenza di specifiche situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del proprio suolo, quali ad esempio la sussistenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un’area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. al riguardo, ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011 n. 6049)”;*
- j6) Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710 (in *Foro amm. CDS*, 2012, 5, 1160), secondo cui *“L’onere di motivazione gravante sull’Amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l’indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e mirata, così come, nell’ambito del procedimento volto all’adozione dello strumento urbanistico, non occorre controdedurre singolarmente e puntualmente a ciascuna osservazione e opposizione”.*