

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 202

Materia: Governo del territorio, edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda

Oggetto: 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”.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'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)”;
- illegittimità costituzionale del 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, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con tre ordinanze del 10 febbraio 2021 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'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*”, in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 della Costituzione. Il Tribunale rimettente è stato adito da alcune società, che hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, con cui è stato approvato il piano di governo del territorio (PGT), perché alcuni immobili di loro proprietà sono stati individuati come “*edifici abbandonati e degradati*” e, per l'effetto, sottoposti alla disciplina contenuta nell'art. 11 delle relative norme di attuazione (NdA). Tale previsione stabilisce che ai proprietari degli immobili così individuati è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al loro recupero e che, in tal caso, i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi

dall'individuazione degli immobili. Ove non venga presentato alcun progetto di recupero, ovvero il termine per l'avvio dei lavori non sia rispettato, l'immobile è destinato alla demolizione, ferma restando, in tal caso, l'attribuzione al proprietario di diritti edificatori di entità variabile a seconda che la demolizione sia avvenuta su sua iniziativa o per effetto dell'intervento sostitutivo del Comune. Il TAR rimettente ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, per contrasto con gli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 Costituzione. I dubbi sarebbero rilevanti perché l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, per il fatto di sovrapporsi alla prescrizione comunale di piano di cui all'art. 11 delle NdA, renderebbe illegittima la disciplina in esso contenuta. A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente deduce la violazione di tutti i richiamati parametri costituzionali innanzi tutto perché la disposizione censurata comprime in modo non proporzionato, e quindi irragionevole, l'autonomia dei Comuni, non consentendo loro alcun intervento correttivo e derogatorio rispetto a misure incentivanti idonee a stravolgere l'esercizio delle loro scelte pianificatorie. Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il TAR perviene anche con riferimento alla lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, perché il citato art. 40-bis non sarebbe coerente con l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, perseguito da altre disposizioni contenute nella l.r. Lombardia 12/2005 e nella legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato). Inoltre, il rimettente ritiene che l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005 contrasti con il principio fondamentale in materia di governo del territorio di cui all'art. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*” e, infine, leda i principi di uguaglianza (art. 3 Costituzione) e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione) a causa degli incentivi che la disposizione riconosce ai proprietari che non hanno evitato che l'immobile venisse abbandonato o versasse comunque in condizioni di degrado. La difesa della Regione Lombardia eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, perché l'atto impugnato di fronte al TAR Lombardia andrebbe sindacato alla luce del principio *tempus regit actum*, ciò che escluderebbe l'incidenza, sulla fattispecie oggetto dei giudizi, dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, entrato in vigore in un momento successivo (14 dicembre 2019) all'adozione della delibera consiliare con cui è stato definitivamente approvato il PGT del Comune di Milano (14 ottobre 2019) ma per la Corte l'eccezione non è fondata. Fermo il principio, costantemente ribadito dalla Corte, per cui, ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, 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 (e richiama in proposito le sentenze 170, 109, 7 del 2019) ad assumere valore dirimente nel caso di specie è la circostanza che 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*” (art. 40-bis, comma 1, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005). Ciò, pertanto, comporta la necessità, per il giudice rimettente, di applicare *ratione temporis*, alle vicende demandate al suo esame, la disposizione legislativa regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita. La Corte, inoltre motiva la non accoglibilità di una serie di questioni poste da parte del Tribunale amministrativo per la Lombardia. La Corte, dopo aver delimitato il “*thema decidendum*,” prende in esame gli effetti che, sul presente giudizio, dispiega lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1 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)*”, che ha modificato l'originaria disciplina dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, sulla quale si sono appuntate le censure dell'odierno rimettente. Per effetto delle modifiche apportate al comma 5 dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, viene ora 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. Il medesimo comma 5 novellato stabilisce anche, da ultimo, che 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”*. Se quindi, per gli aspetti da ultimo evidenziati, lo *ius superveniens* modifica in modo sostanziale la disciplina censurata, ciò non giustifica la restituzione degli atti al rimettente affinché si pronunci nuovamente sulla persistenza del requisito della rilevanza ovvero di quello della non manifesta infondatezza. Ad essere di ostacolo a tale esito è il fatto che il novellato comma 1 del citato art. 40-bis prevede, al secondo periodo, che 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. A differenza della originaria disciplina dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, censurata con le odierne questioni, che si applicava retroattivamente e senza condizioni agli immobili in precedenza individuati dai Comuni come abbandonati e degradati, la nuova disciplina fa quindi dipendere la sua applicabilità *“pro praeterito”* all'avverarsi di una condizione, ovvero 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. Ciò, pertanto, conduce a ritenere che nei confronti della disciplina censurata la Corte debba quindi pronunciarsi sulle questioni sollevate. La Corte procede quindi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della l.r. Lombardia 11/2021. Con un primo ordine di questioni, il TAR Lombardia ritiene che tale previsione normativa, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, si ponga in contrasto con plurimi parametri costituzionali (articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, 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. Per la Corte le questioni sono fondate. È utile premettere che la l.r. Lombardia 18/2019, con cui è stato introdotto nella l.r. Lombardia 12/2005 il censurato art. 40-bis, individua quali obiettivi da perseguire lo *“sviluppo sostenibile”* 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”* (art. 1). Secondo la Corte, la disposizione censurata si presta a incidere sull'esercizio della potestà pianificatoria comunale, per il fatto di dettare una disciplina sul recupero degli immobili dismessi idonea a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio. La disciplina regionale oggetto di esame, 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 l.r. Lombardia 12/2005. Il comma 2 di tale articolo prevede, in particolare, che, anche in vista dell'obiettivo della minimizzazione del consumo di suolo, stabilito dall'art. 8, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale, spetti al piano delle regole definire *“le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente”*. Il successivo comma 3 demanda poi al medesimo piano delle regole il compito di identificare una serie di parametri da rispettare *“negli interventi di nuova edificazione o sostituzione”*, tra i quali *“caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi”* (lettera a), *“consistenza volumetrica o superfici lorde di pavimento esistenti o previste”* (lettera b), *“rapporti di copertura esistenti e previsti”* (lettera c) e *“altezze massime e minime”* (lettera d). 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), Costituzione, 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, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122). 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, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere*” e la Corte richiama in proposito la propria sentenza 378/2000 e la suddetta competenza regionale “*non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni*” e la Corte ricorda la propria sentenza 83/1997. Al tempo stesso, la Corte ha sempre ribadito che l'autonomia comunale «*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 n. 160 del 2016). Più specificamente, la Corte ha escluso che -il "sistema della pianificazione" assurga a principio 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 a tali strumenti*” (sentenza 245/2018 e sentenza 46/2014). Poste in questi termini le coordinate entro le quali sono chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale, l'autonomia comunale e quella regionale, la Corte ha di recente stabilito che, laddove 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*” (sentenza 179/2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l’“*esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali*” (sentenza 286/1997), consente quindi di appurare “*se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, 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 Costituzione*” (sentenza 119/2020). In questi termini, l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli articoli 5 e 118, primo e secondo comma, Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarietà verticale. Per quanto, come si è detto, la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, 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*” (sentenza 119/2020). L'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di 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. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di

quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale. Peraltro, ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti, sia perché ad essi (ove abbiano una popolazione superiore a 20.000 abitanti) non è attribuita alcuna "riserva di tutela" rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio, sia perché, ancora prima, la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale (quale, in ipotesi, si sarebbe potuta avere in sede di interlocuzione nel corso della procedura di adozione del piano di governo del territorio, ovvero all'atto della pianificazione regionale), con l'effetto, costituzionalmente intollerabile, di "estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio" (sentenza 78/2002). Per la Corte, la disposizione in esame 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, lettera p), Costituzione, oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 118, commi primo e secondo, Costituzione. 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 la 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 temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti" e la Corte, in questo caso, richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780. Alla luce di tutti gli elementi esposti, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della l.r. Lombardia 11/2021 (14 dicembre 2019). La declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della l.r. Lombardia 11/2021, che ha stabilito, al ricorrere dei presupposti indicati, l'ultrattività delle disposizioni originariamente contenute nell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, pur a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della l.r. Lombardia 11/2021.