**Urbanistica.** La legge «congela» i poteri dei Comuni in attesa del piano regionale - Rischi analoghi per le norme di altre sei Regioni

# Consumo di suolo, divieti in bilico

## Dal Consiglio di Stato dubbi di costituzionalità sul blocco delle varianti in Lombardia

PAGINA A CURA DI
**Guido Inzaghi**

Resa dei conti per la legge regionale lombarda 31/ 2014 («Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato»). Il Consiglio di Stato con ordinanza 5711 lo scorso 14 dicembre ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma transitoria dettata dall'articolo 5 della legge 31, che sembrerebbe ostacolare l'effettivo esercizio delle potestà urbanistiche comunali.

La questione prende le mosse nell'ambito di un complesso contenzioso proposto contro l'approvazione della variante generale al piano del governo del territorio (Pgt) del Comune di Brescia.

La controversia è stata avviata dai proprietari di alcune aree cui la recente variante al Pgt ha tolto l'edificabilità, proprio per la volontà comunale di ridurre il consumo del suolo nel territorio di Brescia.

Per quanto possa sembrare paradossale, il Tar ha dato ragione ai ricorrenti annullando le nuove previsioni del Pgt perché assunte in momento in cui, secondo l'articolo 5 della legge regionale, bisognava attendere che i principi per la riduzione del consumo del suolo sanciti dalla 31/2014 fossero recepiti dal piano territoriale della Regione Lombardia (Ptr) e attuati da quello provinciale (Ptcp).

Fino ad allora, secondo il Tar, bocce ferme: i Comuni non potevano e non possono modificare (anche in riduzione) le previsioni dei propri strumenti urbanistici.

Fin dalle prime difese al Tar, il Comune di Brescia aveva eccepito che la limitazione del potere pianificatorio dell'ente locale nel periodo transitorio della legge sul consumo del suolo (periodo che ancora dura, mancando ancora all'appello l'approvazione del Ptr e di conseguenza le disposizioni attuative delle Province e della Città Metropolitana di Milano) si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali sul concorso di Stato, Regioni e Comuni nella materia del governo del territorio. Ed è proprio dalla nozione di «governo del territorio» che nasce il dubbio, per i giudici di Palazzo Spada, circa la legittimità dell'articolo 5 della legge lombarda rispetto al parametro di costituzionalità dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione, secondo il quale la funzione amministrativa urbanistica è affidata ai Comuni, con potestà legislativa concorrente "a cascata" delle Regioni.

**LE MODIFICHE**
Nel 2017 il Pirellone ha ampliato i casi in cui l'ente locale può modificare il proprio Pgt ma il problema resta nel mirino dei giudici

La norma transitoria regionale prevede invece che le iniziative pianificatorie delle amministrazioni comunali (seppur per un periodo di tempo in astratto contenuto), siano rese immodificabili, e impedisce all'ente locale di modificare il proprio piano vigente.

In altre parole, pur essendo la funzione amministrativa in materia urbanistica affidata ai Comuni della Lombardia, l'articolo 5 della legge sul consumo del suolo con il suo regime transitorio prevederebbe che questa sia direttamente svolta dal legislatore regionale.

In merito, nasce anche il contrasto con il parametro della sussidiarietà verticale di cui agli articoli 5, e 118 della Costituzione, sia nella parte in cui il Comune lamenta l'indeterminatezza temporale della previsione (la legge non prevede alcun "sbarramento" interdittivo per il mancato rispetto a parte della Regione del termine per l'approvazione del Pgt), sia per la portata "espropriativa" della legge stessa che sottrae al Comune l'effettivo esercizio delle proprie competenze.

La questione non si esaurisce entro i confini della Lombardia. In attesa della legge statale per la difesa dei cosiddetti *greenfields* - anche questa legislatura si è conclusa senza una legge organica sul consumo di suolo - molte Regioni si sono mosse con disposizioni analoghe a quella lombarda messa in discussione dal Consiglio di Stato, limitando fortemente il campo di azione dei Comuni in attesa della definizione del quadro complessivo (si vedano le schede e l'articolo a fianco).

È anche per questo motivo che l'interesse non viene meno con la recente riscrittura dell'articolo 5 della legge 31/2014, attuata con la Lr 16/2017 che ha sensibilmente ampliato i casi in cui i Comuni lombardi possono variare i propri Pgt, ad esempio approvando varianti generali o parziali che assicurano un bilancio ecologico del suolo non superiore a zero (per quanto secondo modalità che non hanno impedito al Consiglio di Stato di rivolgersi alla Consulta).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

**I fronti aperti.** Dal 2018 anche in Emilia Romagna

# La mappa delle leggi che danno lo stop a nuove costruzioni

Altre Regioni oltre alla Lombardia si sono attivate nel contrasto al consumo del suolo, alcune delle quali con un impianto normativo non dissimile da quello della legge lombarda ora in bilico in attesa del vaglio della Consulta. Mentre, a livello statale, con la fine della legislatura, è tramontata l'ipotesi di una normativa nazionale, dopo la decadenza del disegno di legge As 2383, fermo al Senato.

Il panorama legislativo regionale è differenziato (si veda la scheda a fianco). Da ultima, l'Emilia Romagna è intervenuta sul tema con la «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio» (legge 24/2017) operativa dal 1° gennaio 2018. L'obiettivo è il consumo di suolo a saldo zero entro il 2050.

Il consumo di suolo nelle aree agricole è quindi consentito solo per opere pubbliche e di pubblica utilità ovvero se sia dimostrata l'impossibilità di riutilizzo di aree già urbanizzate e, in tali casi, assicurando il minor impatto e consumo di suolo possibile. I Comuni inoltre dovranno adeguare gli strumenti urbanistici entro tre anni e concludere il processo nei due anni successivi.

In senso analogo alla legge lombarda è strutturato il disegno di legge 62/15 della Giunta Regionale dell'Abruzzo, che prevede un regime transitorio quasi speculare alla legge lombarda 31/2014. In attesa dell'adeguamento di livello di pianificazione superiore, i Comuni potranno approvare unicamente varianti allo strumento urbanistico comunale vigente e piani attuativi in variante allo stesso che non comportino nuovo consumo di suolo.

In Toscana la legge 65/2014 consente impegno di suolo non edificato solo all'interno del territorio urbanizzato individuato dal piano strutturale dei Comuni. Mentre durante i cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge, le trasformazioni non residenziali fuori dal territorio urbanizzato, che comportino impegno di suolo inedificato, sono ammesse solo previo parere favorevole della conferenza di copianificazione.

Ancora, l'Umbria con Lr 1/2015 ha previsto che le disposizioni sul consumo del suolo abbiano «valore di principio guida» e prevalgano sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi degli enti locali.

A queste Regioni si aggiunge la Calabria, la cui legge 19/2002 fissava al 31 dicembre scorso la scadenza per approvare il piano strutturale comunale o associato. Fino ad allora, non sono ammesse varianti urbanistiche diverse da quelle connesse alla realizzazione di progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, o da interventi legati alla programmazione negoziata.

In Veneto la Lr 14/2017 prevede che sia la giunta regionale a definire la soglia massima di consumo del suolo (con un provvedimento a revisione almeno biennale). Fino all'emanazione del provvedimento, i Comuni non possono prevedere nuovo consumo di suolo, salvo che per opere pubbliche e di interesse pubblico. Inoltre, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici e territoriali nei Comuni veneti, i limiti definiti dal provvedimento della Giunta prevarranno, se più stringenti circa l'utilizzo del suolo, su quelli degli strumenti urbanistici comunali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Le altre norme temporanee

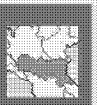
**ABRUZZO**

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Regione individua la soglia massima del consumo di suolo consentito. Fino al recepimento nei piani regolatori delle previsioni di legge non è consentito il consumo di suolo, tranne che per gli interventi già previsti e approvati in via definitiva. I Comuni possono approvare varianti allo strumento urbanistico o piani attuativi senza consumo di suolo.
*Disegno di legge 62/15*

**CALABRIA**

Tutti i comuni della Regione dovevano approvare, entro il 31 dicembre 2017, il piano strutturale comunale o associato. Fino a quel momento, non sono ammesse varianti urbanistiche se non per progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico non in contrasto con gli strumenti urbanistici sovraordinati. Ai Comuni che non hanno adempiuto, si applica il potere sostitutivo regionale.
*Lr 19/2002*

**EMILIA ROMAGNA**



I Comuni avviano l'adeguamento della pianificazione urbanistica alle disposizioni sul consumo del suolo entro tre anni dall'entrata in vigore della legge (1° gennaio 2018) e lo concludono nei due anni successivi. La Regione assume l'obiettivo del consumo del suolo a saldo zero entro il 2050. Nelle aree agricole il consumo è consentito solo per opere pubbliche e nei casi in cui è dimostrata l'impossibilità del riuso di aree già urbanizzate.
*Lr 24/2017*

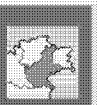
**TOSCANA**

Nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge i Comuni possono approvare varianti al piano strutturale e al regolamento urbanistico che contengono anche previsioni di impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato.
*Lr 65/2014 «Norme per il governo del territorio», come modificata dalla Lr 43/2016*

**UMBRIA**

Le previsioni sul consumo del suolo contenute nella legge 1/2015 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi vigenti nei Comuni.
*Lr 1/2015*

**VENETO**



La Giunta regionale, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, definisce i limiti al consumo di suolo per finalità urbanistico-edilizie. Nel frattempo nei piani territoriali e urbanistici e nelle varianti, non si possono inserire previsioni di consumo di suolo, salvo che per opere pubbliche. Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici, i limiti della giunta regionale prevalgono, se più stringenti, su quelli comunali.
*Lr 14/2017*

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.