

EDILIZIA E AMBIENTE

Urbanistica. Nel mirino dei giudici le norme che «congelano» i poteri dei Comuni in attesa dell'approvazione dei piani regionali

Consumo di suolo, divieti in bilico

Dubbi di costituzionalità sul regime transitorio che blocca le 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 po-

tere 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 del-

LE MODIFICHE

Nel 2017 ampliati i casi in cui l'ente locale può modificare il proprio Pgt anche senza il quadro globale regionale

la 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.

La norma transitoria regionale prevede invece che le iniziative pianificatorie delle amministrazioni comunali (sempur 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).

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

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

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

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

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

La mappa. Dal 2018 anche in Emilia Romagna

Uno stop analogo a nuove costruzioni in altre sei Regioni

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» 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 tal caso, 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 ter-

ritorio 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 edificato, 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 poi 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, nonché 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.

Foto: Riproduzione Riservata

Smart Lex 24 è lo strumento più evoluto per la ricerca giuridica digitale: agile, flessibile, potente, velocizza il tuo lavoro adattandosi alle tue necessità grazie alla sua architettura modulare. Smart Lex 24 è sempre aggiornato con sentenze, approfondimenti e le notizie del Sole 24 ORE e del Quotidiano del Diritto, accessibili come vuoi, quando vuoi.

Scopri tutta l'offerta su www.professionisti24.it

www.smartlex24.com

IL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE

GUIDA ALLA REDAZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO SULL'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E SERVIZI

Tutte le regole e i principi per la corretta elaborazione del nuovo regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di enti e pubbliche amministrazioni. Una bussola agile ed immediatamente operativa per enti locali e PA "alla prova dell'organizzazione".

IN EDICOLA DAL 19 DICEMBRE CON IL SOLE 24 ORE A 9,90 €*
Offerta valida in Italia fino all'1 febbraio 2018
*Oltre il prezzo del quotidiano

SMART LEX 24
Smart work, smart life.

GRUPPO 24 ORE