

Sentenza: n. 179/2019, del 23 maggio 2019.

Materia: governo del territorio, pianificazione, urbanistica

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera p), Cost e artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Consiglio di Stato

Oggetto: Articolo 5, comma 4, ultimo periodo, e 9, della legge della Regione Lombardia 28/11/2014, n. 31

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'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 di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente 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.

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Con sentenza non definitiva il Consiglio di Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, 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), in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Il giudice rimettente deve decidere della legittimità della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche, che invece il Comune avrebbe dovuto mantenere ferme ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Il contenuto della suddetta disposizione disciplina la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo e prevede, all'ultimo periodo, che, fino a che tale adeguamento non sia completato, "sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente".

La Corte, ritenuta l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, ritiene invece la fondatezza delle questioni aventi a oggetto l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

La Corte premette che la legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 persegue innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile.

Essa quindi, da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

In quest'ottica la legge regionale si distingue per aver definito il suolo come “bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico”.

La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale ecosistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale.

Nell'attuazione delle suddette finalità, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 fornisce le definizioni di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, prevedendo, al comma 2, che il piano territoriale regionale (PTR) “precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega i territori delle province e della città metropolitana in ambiti omogenei, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo”.

In questo quadro normativo si inseriscono le norme oggetto di censura, che disciplinano la fase transitoria volta ad adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale stabiliti dalla legislazione lombarda ai criteri previsti per il perseguimento delle suddette finalità.

Nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), l'art. 5, comma 4, nel testo originario censurato, dispone che “i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale”.

L'ultimo periodo di tale disposizione stabilisce che “fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente”.

Tale divieto di ius variandi in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano viene in ogni caso scandito, dalla ricordata disposizione, fino alla conclusione del processo di adeguamento, anche se poi effettivamente declinato secondo due diverse scadenze temporali: la prima prevista dal comma 6 assegnando ai privati il termine di trenta mesi per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio; la seconda stabilita dal comma 9 per le ipotesi in cui a) entro il predetto termine di trenta mesi non siano stati presentati progetti da parte dei soggetti interessati alla realizzazione di un piano attuativo ovvero b) se presentati, non sia stata stipulata la relativa convenzione entro dodici mesi dall'approvazione. Anche in queste ultime due ipotesi, comunque, il Comune è vincolato al vigente documento di piano “sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3”.

La sospensione della potestà di apportare modifiche ai contenuti edificatori del documento di piano viene quindi ad assumere, sul piano giuridico, un carattere temporalmente limitato ma indefinito nella sua ampiezza, risultando in ogni caso collegata al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale hanno carattere meramente ordinatorio. Del resto, come dichiarato dalla difesa della Regione, è solo con la pubblicazione avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019 che è divenuta efficace la integrazione del PTR alla quale, invece, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, la Regione avrebbe dovuto provvedere entro dodici mesi dalla entrata in vigore della predetta legge.

In questi termini la disposizione dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 si pone in 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.

La Corte infatti evidenzia come la funzione di pianificazione urbanistica, nel nostro ordinamento, sia stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica).

Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come 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").

Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto segue, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza.

Tuttavia, se la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, fino a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte ha ribadito, con riguardo all'autonomia dei Comuni, che "essa 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).

Non sono mancate occasioni, inoltre, in cui la Corte ha anche espressamente 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 n. 245 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2014).

La competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica; del resto, come correttamente ricorda la difesa della Regione e delle parti private, è la stessa norma che individua le funzioni fondamentali comunali a prevedere che rimangono ferme "le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione" (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, la Corte ha avuto modo di precisare anche che "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" (sentenza n. 378 del 2000) e che la suddetta competenza regionale "non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni" (sentenza n. 83 del 1997).

Su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale.

In questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla "verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997).

Viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost., che porta la Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone. Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

Si tratta allora di verificare se la norma di cui all'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 sia proporzionata rispetto al tipo di interessi coinvolti, e in particolare, in questo caso, rispetto alle finalità affermate, su un piano più generale, dalla stessa legge regionale in cui la norma s'inserisce. Se infatti emergesse che la sottrazione ai Comuni della potestà pianificatoria, anziché costituire il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale, si ponesse in contraddizione con questi ultimi, si dovrebbe concludere che la norma verrebbe illegittimamente a incidere sulla funzione fondamentale allocata dal legislatore statale al livello locale.

A questo riguardo si deve riscontrare innanzitutto che il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti ab esterno e generali alla pianificazione urbanistica locale: del resto proprio in questa direzione, come la Lombardia, si sono mosse anche altre Regioni, approvando leggi dirette a limitare il consumo del suolo.

Per questo profilo, quindi, lo scopo perseguito dal legislatore regionale rientra, senza dubbio, nell'ambito del legittimo esercizio della competenza regionale e di per sé appare compatibile con la pianificazione urbanistica locale.

D'altro canto, tuttavia, la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo.

La suddetta norma impugnata viene a bloccare diacronicamente la potestà pianificatoria comunale, incidendo su uno dei suoi elementi più rilevanti proprio ai fini del fenomeno che si vorrebbe limitare; è, infatti, il documento di piano, che contiene le scelte più significative ai fini della trasformazione del territorio: le destinazioni d'uso, gli indici edificatori e le aree soggette a trasformazione (art. 8 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Se da un lato è corretto affermare che, anche da questo punto di vista, i Comuni non vengono completamente spogliati di una loro funzione fondamentale, dall'altro è evidente che la norma impugnata, all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della potestas variandi e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali.

Incidendo sul principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica, la norma regionale priva quindi l'ente locale di una quota rilevante della suddetta funzione fondamentale, che, al di là di letture minimalistiche, è diretta, secondo l'orientamento ormai uniforme della giurisprudenza amministrativa, non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710).

La rigidità insita nella norma censurata è quindi tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (che peraltro, in astratto, potevano anche provenire da maggioranze politiche locali diverse da quelle poi in carica), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste.

In sostanza la censurata disposizione, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la potestas variandi anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma "in anticipo" rispetto alla prevista applicazione a regime.

La sola giustificazione a fondamento dell'esercizio unitario regionale della quota di funzione sottratta ai Comuni sembra allora essere quella di tutelare l'affidamento dei soggetti coinvolti al mantenimento di determinate previsioni urbanistiche. Tuttavia nemmeno tale argomento è dirimente all'interno del giudizio di proporzionalità, anzi si dimostra palesemente inconferente perché in materia urbanistica tale affidamento è normalmente ritenuto tutelabile, dalla giurisprudenza amministrativa, solo a fronte di convenzioni già stipulate (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 maggio 2016, n. 1907 e 7 novembre 2012, n. 5665, oltre alle pronunce richiamate supra); la norma in questione, invece, verrebbe a garantirlo in un momento molto anteriore rispetto a quello in cui matura un'aspettativa qualificata al mantenimento della destinazione urbanistica.

Nella valutazione di proporzionalità deve essere considerata, inoltre, la durata della sottrazione della potestas variandi che la norma censurata impone ai Comuni: questa, come si è visto, non è assistita da un termine certo e congruo; il periodo della sottrazione risulta, infatti, in ultima analisi rimesso, per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, alla discrezionalità della Regione nell'approvare l'adeguamento del PTR.

Infine, occorre anche considerare che a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo, in contrasto con quanto la

Corte ha affermato in ordine alla necessità di “garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l’autonomia” (sentenza n. 126 del 2018).

Nemmeno può acquistare consistenza l’argomento relativo alla necessità di “fotografare” la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il PTR a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli Comuni; infatti, quando lo stesso legislatore regionale, modificando la disciplina transitoria con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, ha eliminato il vincolo di immutabilità delle previsioni espansive del documento di piano, si è dimostrato per tabulas che per l’integrazione del piano regionale non era né necessario, né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali.

La Corte quindi conclude che la norma impugnata non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all’adeguatezza e necessità della limitazione imposta all’autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell’autonomia comunale. Essa pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.