CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **179/2019** (ECLI:IT:COST:2019:179)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **22/05/2019**; Decisione del **23/05/2019**
Deposito del **16/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **24/07/2019**
Norme impugnate: Art. 5, c. 4°, ultimo periodo, e 9°, della legge della Regione Lombardia 28/11/2014, n. 31.
Massime: **42803 42804 42805 42806 42807 42808 42809 42810 42811 42812 42813**
Atti decisi: **ord. 28/2018**

SENTENZA N. 179

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Consiglio di

Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Comune di Brescia e altri e Francesco Passerini Glazel e altri, con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Brescia, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), della Legambiente Onlus, di Francesco Passerini Glazel e altra, nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Mauro Ballerini per il Comune di Brescia, Alberto Fossati per l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), Emanuela Beacco per la Legambiente Onlus, Giandomenico Falcon e Italo Ferrari per Francesco Passerini Glazel e altra e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.– Con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione quarta, 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.

L'oggetto del giudizio amministrativo è la variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, che è stata impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche. Ad avviso degli originari ricorrenti, il Comune avrebbe dovuto, invece, mantenere ferme tali previgenti previsioni ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, e istruire l'istanza da loro tempestivamente presentata, sulla base del comma 6 dello stesso articolo, volta all'approvazione del progetto di piano attuativo.

Il giudice rimettente, ricordate in premessa le finalità generali della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, dirette a stabilire «criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo», e le «definizioni di consumo di suolo e rigenerazione urbana», emergenti rispettivamente dagli artt. 1 e 2 della stessa, richiama poi testualmente il contenuto dell'art. 5, rubricato «[n]orma transitoria».

I commi da 1 a 3 di quest'ultima disposizione strutturano un percorso volto a integrare il piano territoriale regionale (PTR) con le previsioni dei nuovi contenuti introdotti dalla stessa legge, e, successivamente, ad adeguare a questo i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e i piani di governo del territorio (PGT) degli enti locali. Per l'integrazione del PTR è previsto il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; per l'adeguamento dei PTCP, di ulteriori dodici mesi da tale adempimento, mentre, per l'adeguamento dei PGT, il termine è stabilito in coincidenza con la prima scadenza del documento di piano, che costituisce il primo dei tre atti in cui si articola il PGT. Il successivo comma 4 disciplina specificamente i poteri comunali fino all'adeguamento del PGT sopra ricordato e, comunque, fino alla definizione nello stesso della soglia comunale del consumo di suolo: in tale periodo temporale «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. Fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Il comma 6 dello stesso art. 5 stabilisce che le istanze dei privati volte a sottoporre al Comune piani attuativi conformi o in variante, connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della legge, debbono essere presentate entro trenta mesi da tale data; disciplina il relativo procedimento amministrativo e dispone che la convenzione deve essere «tassativamente stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva». Il comma 7 prevede l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei casi di inerzia o di ritardo comunale negli adempimenti ora richiamati. Il comma 9 prende in considerazione i «piani attuativi, per i quali non sia tempestivamente presentata l'istanza di cui al comma 6 o il proponente non abbia adempiuto alla stipula della convenzione nei termini ivi previsti»: in tali casi, «i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi».

2.– Nell'introdurre i motivi a fondamento del dubbio di costituzionalità, il Consiglio di Stato ritiene che i commi 3 e 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 non possano essere interpretati nel senso proposto dal Comune di Brescia, ossia come comportanti per i Comuni unicamente il limite a non disporre nuovo consumo di suolo. A tale esito osterebbero sia il criterio di interpretazione sistematica, trattandosi di una norma transitoria, sia quello letterale, attesa la perentorietà della prescrizione dell'ultimo periodo del comma 4, laddove afferma che, fino al completamento dell'adeguamento prescritto, «sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Ciò posto il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in via subordinata dall'appellante amministrazione comunale, vertenti proprio sull'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 e, quindi, sulla legittimità del limite al potere comunale di modificare le previsioni del documento di piano vigente, anche senza che ciò comporti nuovo consumo di suolo.

A tale riguardo si specifica che il dubbio di costituzionalità riguarda il testo originario della disposizione, precedente alle modifiche – che non assumerebbero quindi rilievo nella controversia – apportate dalla sopravvenuta 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)». Infatti, la legittimità dell'atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione; inoltre, la novella intervenuta recherebbe prescrizioni di natura innovativa, che non assumono né carattere retroattivo, né natura interpretativa.

3.– A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale il rimettente premette alcune osservazioni di carattere generale, dirette, da un lato, a inquadrare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, i poteri di intervento dei legislatori, statale e regionale, sulle funzioni assegnate agli enti locali e in particolare sui poteri urbanistici dei Comuni, in ragione di «concorrenti interessi generali», per poi concludere che «la problematica, come è agevole riscontrare, ruota intorno ai concetti di necessità ed adeguatezza». Dall'altro, a specificare che nella giurisprudenza amministrativa si è affermato il riferimento a «una nozione ampia e funzionalizzata del concetto di "governo del territorio"», per la quale l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, «solo come un coordinamento delle potenzialità

edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione alquanto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo».

Una volta ricordato che «nel sistema giuridico italiano all'Ente comune è tradizionalmente affidata la funzione amministrativa urbanistica», l'ultimo periodo del comma 4 e il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 vengono quindi investiti dal dubbio di costituzionalità, in primo luogo con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto a) «una scelta di particolare rilievo» verrebbe compiuta direttamente dal legislatore anziché dalle amministrazioni comunali, b) si sarebbe conformato in negativo il «quomodo di esercizio» di una funzione amministrativa alle stesse spettanti.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il Consiglio di Stato perviene con riferimento al «parametro […] del principio di sussidiarietà». Il giudice a quo osserva che «le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente», richiamati dalla norma, diverrebbero «immodificabili» seppure per un periodo di tempo, da un lato «contenuto», ma, dall'altro, «incerto nella sua ampiezza». Sarebbe pertanto inibita all'ente locale «la potestà di adottare modifiche al proprio Documento di Piano vigente», che costituisce la parte più rilevante e qualificante del PGT, e il relativo contenuto verrebbe "cristallizzato" alla data di emanazione della legge regionale n. 31 del 2014.

Il ruolo del Comune sarebbe in tal modo «confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata», mentre il principio di sussidiarietà verticale richiederebbe che i compiti di pianificazione urbanistica spettino a tale ente coerentemente con «l'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, corrispondente agli effettivi bisogni della collettività locale, essendo il Comune l'ente appartenente ad un livello di governo più prossimo ai cittadini».

A conforto di tale affermazione, il rimettente richiama alcuni principi «costantemente predicati nella giurisprudenza amministrativa» nell'intento di «garantire il potere regionale di partecipazione alla formazione dell'atto a complessità diseguale di pianificazione generale, pur nella riaffermazione del principio per cui la funzione di pianificazione urbanistica resta saldamente rimessa alla responsabilità dell'amministrazione comunale». In particolare, se di regola il Comune non potrebbe disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, potrebbe tuttavia «discrezionalmente concretizzarne i contenuti».

Pertanto, come sarebbe «illegittimo un atto amministrativo di matrice regionale che si sostituisse alle determinazioni comunali con riferimento a scelte discrezionali», così, laddove «ciò avvenisse con atto di matrice legislativa», la competenza del Comune «potrebbe essere "difesa" rimettendo alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità sulla legge medesima in relazione al parametro che prevede ed eleva il principio di sussidiarietà, rappresentato dal combinato disposto degli articoli 5 e 118 della Carta Fondamentale».

Il giudice rimettente ritiene quindi di trovarsi «in presenza proprio di tale evenienza» in quanto: a) l'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nello stabilire un termine alla Regione per integrare il PTR «nulla prevede nella ipotesi in cui detto termine non sia rispettato»; b) nelle more della suddetta integrazione, l'originario comma 4 del medesimo articolo non soltanto conforma la potestà urbanistica comunale, ma anche «inibisce al comune qualunque forma di pianificazione "diversa" stabilendo che fino all'adeguamento di cui al comma 3 della disposizione predetta (comunque successivo alla integrazione del PTR da parte della Regione) "sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del Documento di Piano vigente"».

I dubbi di costituzionalità si appuntano quindi sia sulla «indeterminatezza temporale della

previsione», non essendo prevista alcuna decadenza del barrage interdittivo laddove la Regione non rispetti il termine di legge, sia sulla «portata "espropriativa" di competenze proprie (consistenti nella potestà di modificare il Documento di Piano del PGT) rappresentata dalla prescrizione interdittiva di cui al comma 4 dell'art. 5 della legge», mentre l'esigenza di evitare che i proprietari siano esposti, lungo le linee di confine comunali, a vincoli eccessivamente differenziati non pare, a giudizio del rimettente, integrare una «ragione giustificativa della necessità di un "esercizio unitario" della funzione amministrativa pianificatoria».

4.– Con atto depositato il 6 marzo 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale della Lombardia, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

La Regione premette alcune considerazioni sulle finalità generali perseguite dalla legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, che riconosce «al suolo libero il rango di risorsa e bene comune» dando attuazione agli indirizzi dell'Unione europea volti a raggiungere, entro il 2050, il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero. La complessità e innovatività della normativa, in quanto la Lombardia sarebbe stata la prima Regione italiana a emanare una legge sul consumo del suolo, avrebbero reso necessaria una disposizione transitoria, contenuta nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5, volta a «non penalizzare le previsioni urbanistiche già in essere». Più precisamente, la «moratoria temporale» permetterebbe di verificare la effettiva realizzabilità delle trasformazioni territoriali già vigenti, «cercando di attuare un equo bilanciamento fra la tutela dell'affidamento del privato nella stabilità delle previsioni contenute nei documenti di piano […] e i nuovi criteri di pianificazione territoriale introdotti dalla nuova legge». Inoltre, si sarebbe ritenuto che il punto di equilibrio dovesse essere «conforme su tutto il territorio regionale», per evitare disparità di trattamento.

Viene quindi eccepita la inammissibilità delle questioni «per mancata e insufficiente indicazione dei parametri di costituzionalità» e, con riferimento al comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, per la non rilevanza nel giudizio a quo, atteso che gli originari ricorrenti avevano depositato il progetto al Comune di Brescia nel rispetto del termine previsto dall'art. 5, comma 6, mentre il comma 9 disciplina l'ipotesi di inadempimento di tale onere.

Quanto al merito, ad avviso della Regione la normativa oggetto del giudizio attuerebbe le previsioni di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e non si porrebbe in contrasto con esse. Nelle more dell'adeguamento, «previsto a cascata», dei piani, la potestà urbanistica comunale poteva in realtà dispiegarsi sia in senso ampliativo delle potenzialità edificatorie, anche se per poche fattispecie tipizzate, sia in senso riduttivo; in questo secondo caso, il limite introdotto conseguiva alla «chiara scelta del legislatore regionale di favor nei confronti del legittimo affidamento dei cittadini e di tutela dell'esistente». In ogni caso, sarebbero state possibili «nuove scelte di pianificazione virtuose in quanto riduttive del consumo di suolo, purché diversamente indirizzate», come chiarito dal comunicato regionale 25 marzo 2015, n. 50, recante indirizzi applicativi della legge reg. n. 31 del 2014: le limitazioni erano riferite al solo documento di piano (e non agli altri due documenti che costituiscono il PGT) e, al suo interno, unicamente alle «previsioni di trasformazione» e non anche, ad esempio, agli «obiettivi di sviluppo».

Con particolare riferimento al limite alla modifica delle previsioni di trasformazione vigenti, contenuto nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 censurato, se ne afferma la «stretta correlazione, compresa la tempistica, con il percorso di adeguamento dei diversi piani». In tal modo si sarebbe perseguita la finalità di non discriminare i Comuni, e conseguentemente i cittadini, quanto ai «riferimenti di partenza, costituiti dal consumo di suolo inteso non come effettivo, bensì come programmato, sulla base delle previsioni di

trasformazione dei rispettivi strumenti di pianificazione».

La limitazione posta dalla norma censurata sarebbe comunque temporalmente limitata a un periodo ragionevole.

Il principio di sussidiarietà verticale, quindi, sarebbe stato correttamente coordinato con il principio di adeguatezza, in quanto l'attrazione della funzione al livello di governo superiore sarebbe stata necessaria per garantirne l'adeguato esercizio, in presenza di esigenze di uniforme esercizio delle funzioni su tutto il territorio e di interessi pubblici particolarmente rilevanti quale la tutela del territorio.

Infine, non sarebbero state «intaccate le funzioni fondamentali dei Comuni in materia di pianificazione territoriale e governo del territorio» in quanto tali enti non avrebbero «dismesso le proprie funzioni in materia urbanistica». In ogni caso, l'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, ricomprende tra le funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, ma precisa che restano ferme sia le funzioni di coordinamento regionale che quelle di programmazione delle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

5.– Con atto depositato il 9 marzo 2018 si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate, sulla base di argomenti sostanzialmente corrispondenti a quelli illustrati nell'atto di promovimento, rimarcando in modo particolare il carattere «meramente ordinatorio» del termine di «quanto meno trenta mesi» al barrage interdittivo dei poteri pianificatori comunali.

6.– Con atto depositato il 13 marzo 2018 si sono costituiti in giudizio Francesco Passerini Glazel e Maria Annunciata Passerini Glazel Pagano, parti appellate e appellanti incidentali nel giudizio a quo, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In primo luogo, dopo aver premesso che la legge regionale, da un lato, assume come presupposto «una nozione di consumo di suolo, detta "giuridica"» e, dall'altro, stabilisce un progressivo adeguamento ai nuovi obiettivi di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, la difesa delle suddette parti sostiene la «generale infondatezza delle questioni» in quanto l'atto di promovimento avrebbe erroneamente qualificato l'intervento regionale in relazione a parametri non pertinenti.

La disciplina della fase transitoria, infatti, sarebbe stata necessaria poiché diretta a evitare che i Comuni, di fronte alla limitazione della loro capacità di attribuzione di potenzialità edificatoria, potessero «essere tentati di "riguadagnarne" a spese di situazioni che essi stessi avevano giudicato adatte all'urbanizzazione». In ogni caso, anche nel periodo transitorio il Comune potrebbe introdurre liberamente varianti al piano delle regole e al piano dei servizi del PGT.

Le disposizioni regionali, pienamente competenti a provvedere nella materia del governo del territorio, si sarebbero limitate a disciplinare l'attuazione delle previsioni urbanistiche comunali nel periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo regime del consumo di suolo, al fine di permettere un'attuazione della riforma «in condizioni di uguaglianza nei diversi comuni», non integrando affatto «esercizio della funzione di pianificazione» e non contenendo «alcuna valutazione circa l'opportunità di assegnare al territorio comunale una destinazione o l'altra».

La censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbe, innanzitutto,

infondata in quanto tale norma «non esclude ma presuppone» che nella materia del governo del territorio sia la legge regionale ad allocare le funzioni amministrative agli enti locali. Se, poi, la censura fosse interpretata come «presunta sottrazione di una specifica funzione fondamentale che la legge statale concretamente attribuisce ai Comuni», se ne dovrebbe rilevare l'inammissibilità, in quanto l'atto di promovimento non avrebbe indicato, come parametro interposto, le norme legislative statali che tali attribuzioni fonderebbero. La questione rimarrebbe, in ogni caso, infondata: l'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, farebbe salve le funzioni regionali, dando atto della sussistenza, nella materia, di concorrenti interessi intestati alla Regione; inoltre, le disposizioni censurate non comporterebbero affatto «uno spostamento della funzione amministrativa di pianificazione ad un altro livello (e segnatamente al livello regionale)», in quanto la temporanea inibizione solo di determinate modifiche del documento di piano, lasciando in ogni caso intatta la titolarità del potere di modifica in capo al Comune, avrebbe considerato sia l'interesse del Comune all'attuazione del «proprio stesso piano», sia l'interesse dei privati «quale riconosciuto dal Comune conforme all'interesse pubblico».

Anche le censure incentrate sugli artt. 5 e 118 Cost. sarebbero per un verso inammissibili e comunque infondate. La doglianza sulla mancata previsione di un termine finale al barrage interdittivo dei poteri pianificatori del Comune sarebbe inammissibile, sia per difetto di rilevanza, sia perché involverebbe scelte discrezionali del legislatore (non essendo perspicuo il termine che sarebbe stato omesso). A sostegno della non fondatezza, invece, starebbe la erroneità del presupposto interpretativo: decorso il termine di trenta mesi fissato per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio, riprenderebbe «la possibilità del Comune di mutare la destinazione urbanistica dell'area» secondo la disciplina dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014. Non si sarebbe, pertanto, «in presenza di un "barrage" privo di termine di scadenza».

Sarebbe, inoltre, insussistente la asserita violazione del principio di sussidiarietà verticale, e non pertinente il parametro invocato, in quanto: a) l'effetto della norma censurata non equivarrebbe a uno spostamento della funzione di pianificazione urbanistica; b) sarebbe solo regolata l'attuazione dei piani già approvati dai Comuni, senza attrazione al livello regionale di alcuna funzione di pianificazione e senza "scelte" di piano; c) il potere di pianificazione rimarrebbe «pienamente conservato» ai Comuni; d) in ogni caso, le misure conservative sarebbero giustificate dalla necessità di salvaguardare interessi in modo uniforme su tutto il territorio regionale.

Inoltre, quand'anche si volessero ricondurre le norme impugnate nell'ambito dei fenomeni governati dal principio di sussidiarietà, sarebbe palese la presenza dei requisiti che legittimerebbero l'attrazione di una funzione, ovvero la sussistenza di interessi di carattere sovracomunale e il rispetto del principio di proporzionalità.

La difesa delle parti prospetta, in chiusura, anche un ulteriore motivo di inammissibilità della questione riferita agli artt. 5 e 118 Cost. perché quelli che il giudice a quo definisce "profili" della stessa, apparirebbero «invece come due distinte questioni, tra loro logicamente incompatibili»: la mancata previsione di un termine al barrage interdittivo e la illegittimità di ogni barrage, inteso come intervento regionale su un piano comunale.

Sarebbe, infine, inammissibile la questione riferita al comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, perché l'atto introduttivo, pur menzionandolo nel dispositivo, non conterrebbe alcuna motivazione sul dubbio di costituzionalità e sulla rilevanza.

7.– Con atto depositato il 22 febbraio 2018 si è costituita l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), interveniente nel giudizio principale, chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate. La norma censurata, nelle more del processo di integrazione e adeguamento dei piani della Regione e delle Province, avrebbe «completamente esautorato i

comuni lombardi dalla possibilità di pianificare il proprio territorio» impedendo loro non solo a) di incrementare il consumo di suolo, ma anche b) di revisionare o eliminare le scelte di consumo già effettuate con i loro strumenti pianificatori. Quest'ultimo limite, a differenza del primo che potrebbe trovare una sua giustificazione, non sarebbe coerente, anche in termini di adeguatezza, con l'interesse regionale alla riduzione del consumo di suolo, perché impedirebbe ai Comuni di procedervi in autonomia e, anzi, incentiverebbe il consumo di suoli già destinati alla trasformazione.

Inoltre, a differenza di quanto disciplinato per il procedimento di adeguamento dei piani regionali e provinciali, non sarebbe prevista la partecipazione degli enti infraregionali per il caso in cui, nella fase transitoria, «i comuni intendano ridurre autonomamente le previsioni espansive dei loro strumenti urbanistici»; ancora, «essi devono subire il blocco della loro potestà, non in relazione a oggetti specifici, che possono al limite giustificare l'attrazione del potere verso la Regione», ma in relazione «al contenuto del Documento di Piano, atto fondamentale del PGT con cui si definiscono le strategie per la pianificazione comunale».

Infine, neppure si potrebbe sostenere che il divieto imposto «risponda alla necessità della Regione di "fotografare" la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il suo piano a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli comuni», perché sarebbe stato lo stesso legislatore regionale, all'interno di un impianto complessivo rimasto immutato, a eliminare, con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, «il vincolo di immodificabilità», a dimostrazione che «per l'integrazione del piano regionale non era né necessario né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali».

8.– Con atto depositato il 12 marzo 2018 si è costituita Legambiente Onlus, interveniente nel giudizio principale, chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate.

La legge regionale limiterebbe in modo sostanziale la possibilità per i Comuni di intervenire sui propri strumenti urbanistici, così ledendo, senza precisi limiti temporali, l'autonomia pianificatoria loro costituzionalmente riconosciuta. Tale autonomia, infatti, implicherebbe anche una «dimensione diacronica», ovvero il potere di modulare nel tempo gli atti di regolazione delle trasformazioni sul territorio, «adeguando le proprie scelte all'evoluzione del contesto economico e sociale [...] ed alla sensibilità della comunità amministrata».

Oltre a ciò, si segnala che la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), all'art. 13 assegna l'approvazione del PGT alla esclusiva competenza comunale, essendosi superata la natura di tale piano come atto complesso a imputazione congiunta comunale e regionale, mentre demanda la salvaguardia degli interessi sovracomunali correlati alle trasformazioni territoriali al PTR e al PTCP. A tale riguardo si richiama il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale delineerebbe una precisa scelta a favore del contenimento del consumo di suolo: in forza del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti di pianificazione urbanistica comunali, si dovrebbe concludere che la Regione potrebbe limitare la pianificazione urbanistica comunale, anche tramite prescrizioni cogenti e misure di salvaguardia, ma nel segno della protezione del paesaggio, ivi compreso il minor consumo di territorio. La normativa statale di principio, al contrario, non abiliterebbe la Regione ad opzioni di segno opposto, impedendo ai Comuni di variare i propri strumenti nella direzione della riduzione del consumo di suolo.

9.– In prossimità dell'udienza sono state depositate tempestive memorie da parte della Regione Lombardia, del Comune di Brescia, delle parti private e dell'ANCI.

9.1.– A integrazione degli argomenti già illustrati, la memoria della Regione sottolinea che

la censura di violazione della competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbe infondata, in quanto la legge statale è «soltanto attributiva di funzioni fondamentali» (si richiama la sentenza n. 22 del 2014), mentre «l'organizzazione della funzione» di pianificazione territoriale rimarrebbe attratta nella competenza concorrente in materia di governo del territorio.

Quanto alle censure riferite al principio di sussidiarietà, si sostiene che la «penetrante analisi richiesta dal Consiglio di Stato» comporterebbe «un controllo delle scelte, lato sensu politiche, del legislatore, che è sottratto alle competenze della Corte» (si cita la sentenza n. 95 del 1966).

Infine, si dà notizia della entrata in vigore della integrazione del PTR, ai sensi della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, a seguito della pubblicazione del comunicato regionale 20 febbraio 2019, n. 23, nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019; si dà inoltre atto di successive modifiche, ciò a significare che l'entrata in vigore delle norme sul consumo di suolo implicherebbe un'attività «in continuo divenire».

9.2.– La memoria del Comune di Brescia replica alle osservazioni della Regione e delle parti private in particolare evidenziando l'infondatezza della finalità di tutelare l'affidamento dei privati, atteso che in capo ad essi potrebbe sorgere una posizione differenziata solo nel vigore di una convenzione urbanistica (circostanza che non ricorrerebbe nel caso in giudizio); inoltre, sarebbe la stessa disciplina urbanistica lombarda (art. 8, commi 3 e 4, della legge reg. n. 12 del 2005) a prevedere che il documento di piano non produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli e che è sempre modificabile.

Con riferimento alla durata della compressione delle attribuzioni comunali, si contesta che questa sia limitata al periodo di trenta mesi: la stessa si protrarrebbe, invece, fino alla conclusione del processo di integrazione del PTR e di adeguamento degli altri piani (PTCP e PGT), in maniera incoerente con la «piena libertà di azione» del pianificatore comunale.

9.3.– La memoria delle parti Passerini Glazel e altra evidenzia alcuni passaggi delle altre difese ravvisandovi una estensione dei parametri del giudizio, inammissibile rispetto al perimetro individuato dal giudice rimettente.

Inoltre, sottopone un profilo di inammissibilità e, al tempo stesso, di non fondatezza della questione ritenendo che il Consiglio di Stato non abbia «considerato la diversa potenzialità interpretativa della disposizione regionale contestata». Ad avviso delle parti private, per effetto della legge regionale n. 31 del 2014 la limitazione del consumo di suolo sarebbe diventata «nel sistema a regime, un'autonoma motivazione del provvedimento» comunale di riduzione delle aree edificabili. Nel periodo transitorio, però, sarebbe stato viceversa preservato «l'esistente – incluso il già pianificato – da una possibile riduzione di consumo» autonomamente decisa dalle singole amministrazioni comunali. Ciò non escluderebbe, tuttavia, che queste possano modificare i documenti di piano, «anche riducendo gli ambiti di trasformazione in essi previsti», motivando «non per la specifica finalità della riduzione del consumo del suolo […] ma per una delle diverse possibili ragioni attinenti al perseguimento del miglior equilibrio territoriale». Pertanto, la normativa contestata potrebbe essere interpretata come non sostitutiva degli altri strumenti di pianificazione previsti a salvaguardia delle aree agricole e di valore ambientale, ma con valenza aggiuntiva «introducendo, accanto ad essi, nuovi contenuti di pianificazione, ai quali corrispondono nuovi poteri pianificatori conformativi». Si sottolinea, infine, il ruolo del «piano delle regole», elemento costitutivo del PGT, per la sua connessione con gli obiettivi della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 e per la possibilità di essere oggetto di variante anche nel periodo transitorio.

Per il resto, la memoria sviluppa gli argomenti già illustrati nella comparsa di costituzione

e contesta quelli delle difese avversarie. Con specifico riguardo al richiamo, da parte della difesa di Legambiente, al principio di minor consumo di territorio contenuto nel cod. beni culturali, si osserva che il Consiglio di Stato non avrebbe rilevato tale aspetto e che, comunque, la legislazione regionale andrebbe proprio in quella direzione, fermo restando che costituirebbe invece «una questione di merito legislativo» stabilire l'entrata in vigore del regime più restrittivo e disciplinare la fase transitoria.

9.4.– La memoria dell'ANCI confuta, in particolare, gli assunti della difesa delle parti private a giustificazione delle norme impugnate. I Comuni, infatti, non avrebbero interesse a ridurre le previsioni per riguadagnare spazi di nuova edificazione. Questo in quanto il dato di partenza per le valutazioni di competenza della Regione ai fini della integrazione del PTR sarebbe il territorio già giuridicamente consumato alla data di entrata in vigore della legge, che non potrebbe essere aumentato, mentre eventuali diminuzioni non inciderebbero sul parametro quantitativo da cui la Regione deve partire per definire i limiti delle nuove espansioni. Pertanto, la limitazione imposta ai Comuni non sarebbe strumentale all'attuazione della riforma, né giustificabile come funzione propria del legislatore regionale, non rispondendo ad alcuna esigenza di garantire omogeneità su tutto il territorio.

Inoltre, si sottolinea che, rispetto allo scopo della riduzione del consumo di suolo, insito nella legge, la preferenza assicurata alla tutela dell'affidamento del privato sarebbe ingiustificata, così come sarebbe illogica la norma transitoria che, impedendo ai Comuni di diminuire autonomamente il consumo di suolo, perseguirebbe un intento opposto alla tutela degli interessi generali legittimanti l'incisione sulle funzioni degli enti locali da parte del legislatore regionale.

Considerato in diritto

1.– Con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione quarta, 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.

Ricordate in premessa le finalità generali di tale legge, il Consiglio di Stato richiama poi testualmente il contenuto della suddetta disposizione, che, disciplinando la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo, 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».

2.– Una volta esclusa la possibilità di un'interpretazione delle norme nel senso proposto dal Comune di Brescia, ossia come comportanti per i Comuni unicamente il limite a non disporre nuovo consumo di suolo, il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in via subordinata dall'appellante amministrazione comunale, senza che assumano rilievo le 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)». Motiva al riguardo, richiamando sia il principio del tempus regit actum in materia di sindacato sulla legittimità di atti amministrativi, sia la natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, peraltro prive di carattere retroattivo o interpretativo.

3.– A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente, dopo aver inquadrato i poteri di intervento dei legislatori, statale e regionale, sulle funzioni assegnate agli enti locali e in particolare sui poteri urbanistici dei Comuni, ricorda che nel sistema giuridico italiano all'ente Comune è tradizionalmente affidata la funzione amministrativa urbanistica.

Il comma 4, ultimo periodo, e il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 vengono quindi investiti dal dubbio di costituzionalità, in primo luogo con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto: a) «una scelta di particolare rilievo» verrebbe compiuta direttamente dal legislatore regionale anziché dalle amministrazioni comunali; b) si sarebbe conformato in negativo il «quomodo di esercizio» di una funzione amministrativa alle stesse spettanti.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il Consiglio di Stato perviene con riferimento al «parametro […] del principio di sussidiarietà», poiché i contenuti edificatori del documento di piano vigente verrebbero "cristallizzati" alla data di emanazione della legge regionale n. 31 del 2014, divenendo immodificabili per un periodo di tempo «incerto nella sua ampiezza». Sarebbe pertanto inibita all'ente locale «la potestà di adottare modifiche al proprio Documento di Piano vigente», che costituisce la parte più rilevante e qualificante del PGT.

Il rimettente richiama quindi alcuni principi consolidati della giurisprudenza amministrativa in forza dei quali sarebbe «illegittimo un atto amministrativo di matrice regionale che si sostituisse alle determinazioni comunali con riferimento a scelte discrezionali». Da ciò deduce che laddove questa sostituzione avvenga con atto legislativo si concretizzerebbe una lesione degli artt. 5 e 118 Cost., che nel caso specifico deriverebbe sia dalla indeterminatezza temporale della previsione del barrage interdittivo, sia dalla portata "espropriativa" delle competenze comunali, senza che sia rilevabile alcuna esigenza giustificativa della necessità di un esercizio unitario a livello regionale.

4.– Preliminarmente, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, «il giudice a quo – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (da ultimo, sentenza n. 126 del 2018, ivi richiami).

5.– Sempre in via preliminare, va rilevato che le questioni sono correttamente sollevate nei confronti del testo originario dell'art. 5, commi 4, ultimo periodo, e 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, applicabile ratione temporis alla fattispecie controversa (sentenza n. 39 del 2018). Infatti, come ritenuto dal giudice rimettente, le modifiche introdotte a opera dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 16 del 2017 sono ininfluenti ai fini della decisione che a esso spetta, poiché l'oggetto del giudizio incidentale è un provvedimento da valutare in base al principio tempus regit actum (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2019 e n. 52 del 2018). Inoltre, la motivazione dell'atto di rimessione contiene plausibili argomenti nel senso della natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, escludendone il carattere retroattivo o interpretativo.

6.– Sia la Regione Lombardia che le parti appellate nel giudizio a quo hanno eccepito la

inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014: tale disposizione sarebbe menzionata nel solo dispositivo dell'atto di promovimento, mancando alcuna motivazione sulla rilevanza di essa nel giudizio a quo e sul dubbio di costituzionalità alla stessa riferito.

6.1.– L'eccezione è fondata, sotto l'assorbente profilo della mancanza di motivazione sulla rilevanza.

Nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, il censurato art. 5, comma 9, regola due casi che possono verificarsi nel periodo transitorio: quello in cui nel termine di trenta mesi dalla entrata in vigore della legge non sia presentata una istanza per l'approvazione di un piano attuativo, come consentito dal comma 6 dello stesso articolo, e quello in cui il proponente non stipuli la convenzione di un piano attuativo nel termine tassativo di dodici mesi dalla esecutività della delibera di approvazione, parimenti previsto dal comma 6.

In tali casi, «i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi».

Ciò premesso, l'atto di rimessione, in effetti, non motiva sulla necessità di dare applicazione al citato comma 9. Tale esigenza, anzi, è da escludere in considerazione dei plurimi riferimenti alla fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, come descritta nell'atto di rimessione: le situazioni considerate dall'art. 5, comma 9, non vengono in rilievo nel giudizio a quo, emergendo chiaramente che le parti private hanno presentato il progetto di piano attuativo nel termine previsto dal comma 6 dello stesso articolo. Non si verte quindi nell'ambito applicativo dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Le relative questioni sono pertanto inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenza n. 194 del 2018 e ordinanza n. 202 del 2018).

7.– Le restanti eccezioni – riferibili alle residue questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 – non sono fondate.

7.1.– Infondata è anzitutto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Lombardia «per mancata e insufficiente indicazione dei parametri di costituzionalità».

Quanto alla motivazione del contrasto con l'art. 5 Cost. (che la difesa regionale ritiene omessa), in realtà l'atto di promovimento la esplicita in modo adeguato nel combinato disposto con l'art. 118 Cost. (punti 3.5. e 3.8.2. del Diritto) e argomenta sul collegamento tra il criterio di allocazione della funzione urbanistica e il ruolo dell'ente comunale in quanto esponenziale del proprio territorio (punti 3.5.a, 3.5.d, 3.5.e e 3.7.3 del Diritto).

Per gli stessi motivi risulta infondata l'eccezione riferita alla asserita grave lacunosità della motivazione del contrasto con l'art. 118 Cost., in relazione al quale il giudice a quo svolge, invece, ulteriori e adeguate specifiche argomentazioni.

Anche il contrasto con il parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. risulta adeguatamente motivato (punto 3.6. del Diritto), atteso che il rimettente lo ravvisa negli effetti della prescrizione normativa censurata sulla funzione urbanistica spettante al Comune.

8.– La Regione Lombardia ravvisa l'inammissibilità delle questioni anche per l'incertezza

sulla disposizione che sarebbe oggetto delle censure, ovverosia se tale debba considerarsi l'intero comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 o il solo ultimo periodo.

8.1.– L'eccezione è infondata.

Dirimenti sono plurimi passaggi motivazionali della sentenza non definitiva nei quali il Consiglio di Stato fa specifico riferimento solo all'ultimo periodo del citato comma 4, peraltro anche specificamente individuato (punto 3.1.3.) come prescrizione la cui eventuale dichiarazione di incostituzionalità produrrebbe effetti nel giudizio a quo.

9.– Ad avviso di Passerini Glazel e altra, le questioni sollevate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbero inammissibili poiché l'atto di promovimento avrebbe omesso di indicare, come parametro interposto, le norme legislative statali a fondamento della specifica funzione fondamentale concretamente attribuita ai Comuni.

9.1.– L'eccezione è infondata.

Come già chiarito (supra, punto 7.1.), le questioni sono specificamente motivate in maniera adeguata; inoltre, il complesso degli argomenti esposti dal giudice a quo (citando copiosamente la giurisprudenza rilevante al riguardo) consente agevolmente di ritenere che la funzione fondamentale di pertinenza del Comune ascritta al parametro evocato è quella della pianificazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale. Ai fini dell'ammissibilità della censura sulla legge regionale non è richiesta anche la formale indicazione delle norme attributive della funzione fondamentale, trattandosi peraltro di materia rimessa alla competenza esclusiva statale.

10.– Un'ulteriore eccezione di inammissibilità, proposta dalla difesa delle predette parti private, si appunta sulla ritenuta «formulazione di due domande in via alternativa e non subordinata» con riferimento al contrasto con gli artt. 5 e 118 Cost.

10.1.– L'eccezione è infondata.

Le censure alle quali si riferisce l'eccezione costituiscono, piuttosto, argomenti a sostegno dell'unitario contrasto ravvisato con il principio di sussidiarietà verticale, espresso dal combinato disposto degli artt. 5 e 118 Cost.; si tratta di profili tra loro connessi e comunque convergenti nel "verso" dell'eventuale pronuncia di fondatezza delle questioni.

11.– Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, la difesa delle stesse parti ha prospettato una eccezione di inammissibilità per avere il giudice rimettente omesso di verificare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione: pertanto, le limitazioni alle funzioni comunali sarebbero state intese «nel modo più ampio […] anche al di là da quanto richiesto dalla lettera» della legge.

11.1.– L'eccezione è infondata.

Dall'atto di rimessione emerge che il Consiglio di Stato ha correttamente utilizzato i suoi poteri di interpretazione delle disposizioni rilevanti ai fini della decisione. Per un verso, la lettura propostane dal Comune di Brescia – che avrebbe in radice reso non necessaria la questione di legittimità costituzionale – è stata motivatamente esclusa (punto 2.2. del Diritto). In un altro passaggio dell'atto introduttivo, invece, il rimettente ha parimenti escluso di poter accogliere una diversa interpretazione offerta dalla difesa delle parti private e quindi di poter fugare il dubbio di costituzionalità. In particolare, secondo il giudice a quo, se è vero che la legge regionale non preclude la possibilità di apportare varianti al piano delle regole e al piano dei servizi (due dei tre atti in cui si articola il PGT), «è vero altresì che la prescrizione interdittiva contenuta nella legge riguarda l'atto maggiormente rilevante e qualificante della programmazione urbanistica comunale, rappresentato dal documento di Piano».

A fronte di ciò, nell'argomentare le diverse opzioni che il rimettente avrebbe potuto considerare, la difesa finisce per entrare nella valutazione del merito della questione. Infatti, «se l'ermeneusi prescelta sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015)» (sentenza n. 132 del 2018).

12.– Nel merito le questioni aventi a oggetto l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, sono fondate.

12.1.– È utile premettere 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 (art. 1).

Essa quindi, da un lato, traguarda 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» (art. 1, comma 2).

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 eco-sistemica 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.

Si tratta di una prospettiva che risulta, peraltro, conforme – come correttamente ricorda la difesa della Regione Lombardia – agli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, "Strategia tematica per la protezione del suolo", e più recentemente dall'approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013).

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».

12.2.– 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 «[f]ino 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 – costituisce, infatti, una circostanza di mero fatto che i privati abbiano presentato l'istanza entro il termine di trenta mesi – 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.

12.3.– 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 funzione di pianificazione urbanistica, infatti, come giustamente rileva il giudice rimettente, nel nostro ordinamento è 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», convertito, con

modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135).

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 si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza.

12.4.– Se quindi la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta, tuttavia, che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo 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, infatti, questa 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 questa 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).

12.5.– All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, questa 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 questa 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.

12.6.– 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 externo 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, come si è visto, 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).

Poco rileva, a tal fine, quanto evidenzia la difesa delle parti private, ovvero che, secondo la disciplina regionale, anche nel periodo transitorio, i Comuni rimangono comunque liberi di modificare il piano delle regole e il piano dei servizi del PGT.

Rimane fermo, in ogni caso, che cristallizzando i contenuti edificatori del documento di

piano, la norma impugnata viene a sottrarre all'ente locale la possibilità di esprimere un nuovo indirizzo politico amministrativo diretto, sia pure, alla riduzione del consumo di suolo.

È ben vero quanto ancora afferma la difesa delle stesse parti, ovvero che la norma censurata "non sceglie al posto" dei singoli Comuni lombardi, sostituendo cioè direttamente una specifica e diversa decisione regionale a quelle che questi hanno assunto, bensì produce solo l'effetto di mantenerli coerenti alla pianificazione territoriale che questi stessi hanno, in un determinato momento e fino all'entrata in vigore della legge regionale, compiuto.

Tuttavia, 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, l'enunciato censurato, 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 – affermata dalla difesa regionale e da quella privata – 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 questa 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, da ultimo, può acquistare consistenza l'argomento addotto dalla difesa della Regione in ordine 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; dirimente al riguardo è quanto affermato dalla difesa dell'ANCI: quando lo stesso legislatore regionale, modificando la disciplina transitoria con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, ha eliminato il vincolo di immodificabilità 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.

12.7.– Si deve quindi concludere 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 necessarietà 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'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;

2) dichiara inammissibili le 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, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.