

## Focus Team Real Estate

Emanuela Da Rin, Team leader  
[emanuela.darin@belex.com](mailto:emanuela.darin@belex.com)

Alessandro Balp  
[Alessandro.balp@belex.com](mailto:Alessandro.balp@belex.com)

Matteo Bonelli  
[matteo.bonelli@belex.com](mailto:matteo.bonelli@belex.com)

Andrea Manzitti  
[andrea.manzitti@belex.com](mailto:andrea.manzitti@belex.com)

Luca Perfetti  
[luca.perfetti@belex.com](mailto:luca.perfetti@belex.com)

Autore:

Luca Perfetti



[luca.perfetti@belex.com](mailto:luca.perfetti@belex.com)

---

## LA LEGGE REGIONALE DELLA LOMBARDIA N. 31/2014 SUL CONSUMO DEL SUOLO AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Consiglio di Stato (con la sentenza n. 5711 dello scorso 4 dicembre), ha rimesso all'esame della Corte Costituzionale **la questione di compatibilità costituzionale della legge regionale lombarda sul consumo del suolo** (l. reg. 28 novembre 2014 n. 31).

Alcune Regioni, infatti, hanno anticipato il legislatore nazionale, approvando leggi sul consumo dei suoli. Si tratta, sostanzialmente, di normative che impediscono l'utilizzo, a scopi edilizi, di terreni non edificati, al fine di incentivare il riuso del patrimonio edilizio già esistente. L'effetto si produce direttamente sugli strumenti urbanistici, laddove prevedono la possibilità di dar corso a nuove edificazioni solo attraverso il recupero di fabbricati esistenti.

In particolare, la l. reg. della Lombardia n. 31/2014 si propone di indirizzare la pianificazione urbanistica a tutti i livelli (PTR, PTCP, PGT) verso un minore utilizzo e *consumo di suolo*, inteso quale fenomeno di *“trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale”*, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali” (art. 2, comma 1, lett. b). La normativa regionale definisce, inoltre, la nozione di bilancio ecologico del suolo (lett. c) come *“la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola”*, per la quale *“se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero”*.

Il risultato è che la pianificazione urbanistica deve reggersi sul bilancio ecologico del suolo ed impedire l'uso di quelli non edificati – se non contemporaneamente al recupero di fabbricati dismessi.

Tale norma ha un effetto sulla pianificazione urbanistica comunale automatico. Infatti, gli artt. 4 e 5 della l. reg. n. 31/2014, contengono una disciplina transitoria in base alla quale

- i) fino all'adeguamento dei vari livelli di pianificazione urbanistica alle disposizioni sul contenimento del consumo del suolo, è consentito ai Comuni unicamente di approvare varianti del Piano di Governo del Territorio (PGT) e piani attuativi in variante del PGT che non comportino un nuovo consumo di suolo (comma 4); ad eccezione
- ii) dei PGT e delle loro varianti già adottate alla data di entrata in vigore della legge (comma 5), per i quali si richiedeva ai proprietari di proporre istanza di approvazione dei piani attuativi e loro varianti entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore della legge (vale a dire entro il 30 giugno 2017).

Il risultato è che tutti gli interventi non in fase attuativa – mediante presentazione dell'istanza di approvazione – divengono non più realizzabili.

Nello specifico, il Consiglio di Stato dubita proprio della costituzionalità dell'effetto automatico di compressione dell'autonomia comunale, quanto allo stabilire i contenuti della propria pianificazione urbanistica. Ciò contrasterebbe – verso il basso – con **il principio costituzionale di sussidiarietà** (artt. 5, 114 Cost.) e – verso l'alto – di **riserva** alla legislazione esclusiva **statuale** delle **funzioni fondamentali dei Comuni** (art. 117, comma 2, lett. *p*).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto in particolare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 4 e 5 della l. reg. n. 31/2014, sul presupposto che tali norme, assegnando al Comune solo il ruolo di mero attuario di scelte precostituite dalla legge regionale, **possono contrastare, (A) con il principio costituzionale di sussidiarietà verticale** (artt. 5 e 118 Cost.) che richiede che lo

svolgimento di funzioni pubbliche sia attratto al livello di governo più prossimo ai cittadini, e (B) con quello di *riserva esclusiva alla legislazione statale delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* (art. 117, comma 2, lett. p), che implica che debba essere lo Stato - e soltanto quest’ultimo - a stabilire con propri atti normativi primari quali siano le funzioni affidate agli Enti locali.

Dall’eventuale accoglimento della questione di costituzionalità deriverebbe la parziale invalidità della legge regionale lombarda, con la conseguenza che la perdita di edificabilità dei terreni interessati dalla sua applicazione verrebbe rimessa in discussione.

Come detto, non solo la Lombardia aveva previsto norme in questo senso; così, già prima, la Regione Toscana (l.r. 10 novembre 2014, n. 65) la cui legislazione consente interventi edilizi che impegnano suolo non edificato solo all’interno del territorio urbanizzato, sottoponendo al parere di una specifica conferenza dei servizi le trasformazioni non residenziali esterne al territorio urbanizzato; ancor prima le Regioni Piemonte (l.r. 25 marzo 2013, n. 3) e Umbria (l.r. 21 giugno 2013, n. 12) avevano adottato norme di contenimento del consumo di suoli non edificati.

Anche l’insieme di queste normative regionali potrà essere fortemente influenzato dalla decisione della Corte Costituzionale e dalla legge statale (Atto Senato n. 2383) ancora *in itinere*.