La Corte costituzionale ha respinto le questioni di costituzionalità sollevate in relazione ad una norma di interpretazione autentica della legge sul c.d. "*piano casa*" emanata dalla Regione Veneto nel 2009, in tema di derogabilità della disciplina delle distanze fissata in sede locale.
In presenza di una previsione che, sul piano strettamente letterale, escludeva dalle previste deroghe (volte a limitare il consumo di suolo e ad incentivare la rigenerazione del patrimonio edilizio) la sola "*disciplina statale*", la giurisprudenza si era orientata nel senso di estendere tale preclusione alla normativa urbanistica locale, assetto che il legislatore regionale ha in via interpretativa superato con l'impugnata disposizione.
Proporzionalità, adeguatezza rispetto allo scopo voluto dal legislatore, corretta collocazione della disciplina nell'ambito delle competenze regionali in tema di governo del territorio, rispetto dei confini con l'"*ordinamento civile*" e del principio di sussidiarietà verticale, sono le linee direttrici della pronuncia che investe un assetto normativo complesso e articolato che, come è noto, costituisce la risultante di diverse fonti e che, ancora, ha subito recentemente ulteriori modifiche con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*").

Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 119 – Pres. Cartabia, Red. Petitti

Edilizia e urbanistica – Distanze tra fabbricati – Norme della Regione Veneto – Deroghe ai limiti di distanza tra i fabbricati fissati in sede locale – Questioni infondate di costituzionalità

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), sollevate – in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione – con ordinanza del T.a.r. per il Veneto, sezione II, 12 dicembre 2018, n. 1166 (oggetto della News US in data 18 gennaio 2019).

Tale disposizione ha previsto che "*Le norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1 della legge regionale 8 luglio 2009, n.*

14 […] *devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8 della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale*.[…]"

Le ragioni della declaratoria di infondatezza sono – in via di estrema sintesi – compendiate nelle seguenti argomentazioni:

a) quanto alla invocata piena riconducibilità della materia delle distanze legali all'"*ordinamento civile*", la disposizione impugnata si è limitata a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale, di guisa che essa va correttamente ricondotta alla potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio;
b) gli interventi in deroga che la norma (così come) interpretata consente, da un lato soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità;
c) la disciplina regionale non è né irragionevole, né discriminatoria e, dunque, non dà luogo alla violazione dell'art. 3 Cost;

II. – La fattispecie esaminata dal T.a.r. Veneto e che ha condotto al giudizio incidentale di costituzionalità può essere così sintetizzata:

d) l'interessato ha presentato in data 1° dicembre 2016 una denuncia di inizio attività avente ad oggetto la ristrutturazione e l'ampliamento dell'edificio di sua proprietà, in deroga alla distanza di cinque metri dai confini prevista dallo strumento urbanistico, in tal modo usufruendo dei benefici previsti dalla legge regionale sul c.d. "*piano casa*" (l.r. 8 luglio 2009, n. 14), che attribuisce un bonus edificatorio del 20 per cento anche in deroga agli strumenti urbanistici comunali;
e) il Comune di Altavilla Vicentina ha inibito i lavori, non ritenendo derogabile, in base alla legge regionale sul piano casa, la distanza di 5 metri dai confini prevista dall'art. 10, comma 3, lett. b), delle norme tecniche operative allegate al vigente Piano degli interventi, con provvedimento che non è stato impugnato dal privato;
f) è poi intervenuta la l.r. 30 dicembre 2016, n. 30, di interpretazione autentica (art. 64) delle norme sul piano casa, disponendo che le stesse devono essere interpretate nel senso di derogare anche alle distanze dai confini previste dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando il rispetto delle distanze previste da disposizioni statali;

g) l'interessato, con riferimento alla sopravvenuta norma interpretativa, ha chiesto il riesame (ammesso dalla stessa legge) del diniego opposto dal Comune alla d.i.a. dallo stesso presentata, ma l'Amministrazione comunale ha respinto l'istanza facendo riferimento sia alla natura integrativa delle norme locali rispetto agli artt. 872 e 873 c.c., sia alla possibile illegittimità costituzionale della legge regionale di interpretazione autentica.

III. – La vicenda oggetto della questione di legittimità costituzionale si innesta in un assetto normativo molto articolato che la Corte costituzionale ha ricostruito secondo i seguenti passaggi:

h) le deroghe alle distanze minime di fonte locale, consentite dalla norma regionale oggetto di censura (art. 64 della l.r. Veneto n. 30 del 2016) attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (artt. 2 e 3 della l.r. Veneto n. 14 del 2009);
i) la norma di interpretazione autentica prevede che le deroghe ai parametri di superficie, volume, altezza e distanza (anche dai confini) vanno riferite anche alla disciplina urbanistica territoriale;
j) per effetto di tale interpretazione, la clausola di inderogabilità dettata dall'art. 9, comma 8, della l.r. Veneto n. 14 del 2009, la quale fa *"salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente"*, è stata limitata alla sua dizione letterale, ossia alla "*normativa statale*" in senso stretto (e solo a quella), con l'effetto di ammettere, in via interpretativa, le deroghe anche alle previsioni di fonte comunale, prima ritenute escluse in ragione del loro carattere integrativo rispetto alla disciplina del codice civile;
k) l'impostazione originaria della disciplina del 2009, dichiaratamente (art. 1, comma 1) volta a realizzare finalità di pubblico interesse quali quelle di preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, prevedeva una c.d. riserva di tutela attraverso la quale i Comuni potevano decidere, "*sulla base di specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale"* se (o con quali ulteriori limiti e modalità) applicare le norme attuative del medesimo "*piano casa*", con conseguente possibilità di rendere inderogabili i propri strumenti regolamentari in materia;
l) in occasione delle proroghe delle norme attuative del "*piano casa*", tale regime opzionale è stato dapprima ristretto ed infine abrogato, con conseguente perdita di effetti della c.d. "*riserva di tutela*";
m) sul versante della disciplina statale, il legislatore perseguendo i su richiamati obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ha:

m1) differenziato il grado di obbligatorietà delle distanze minime in base alla densità edificatoria della zona omogenea;

m2) stabilito, con l'art. 5, comma 1, lettera b-*bis*), del d.l. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, nella l. n. 55 del 2019, che "[l]*e disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9*", e quindi alle sole zone omogenee destinate a nuova edificazione ("*zone C*"), non anche alle zone totalmente o parzialmente edificate ("*zone B*").

IV. – La declaratoria di infondatezza delle sollevate questioni in tema di distanze si sviluppa sulla base di quattro direttrici argomentative articolate come segue:

n) sul piano del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni:

n1) la giurisprudenza costituzionale è nel senso che la disciplina delle distanze, che ha la sua collocazione nel codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che essa, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'"*ordinamento civile*", di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

n2) nondimeno, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti tra privati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio;

n3) consegue la necessità di determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e quella concorrente della Regione in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.);

n4) pertanto: I) alle Regioni non è precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali; II) la deroga deve essere giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate;

n5) tale delimitazione è stata codificata dal legislatore statale, il quale, con l'introduzione dell'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 ad opera dell'art. 30,

comma 1, lettera 0a), del d.l. n. 69 del 2013 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 98 del 2013), ha sancito i seguenti principi fondamentali: I) vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968; II) ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio;

n6) la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) si giustifica in ragione dell'esigenza di assicurare che i rapporti tra privati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità;

n7) una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali, certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali (esse trovano il loro fondamento proprio nell'autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali);

n8) una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, non può predicarsi la sussistenza del limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, "*ferma la disciplina statale delle distanze*", a subire gli effetti delle leggi regionali siano i regolamenti comunali o le norme tecniche che prevedano distanze superiori, la cui finalità non è quella di stabilire criteri uniformi nei rapporti tra privati ma quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali;

n9) conclusivamente, sotto tali profili, la disposizione regionale censurata non lede la materia di riserva statale sul rilievo che essa: I) nel fornire l'interpretazione autentica della previgente disciplina, si è limitata, in ragione della forte oscillazione giurisprudenziale, a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale; II) si rivela ancor più conservativa di quella statale, poiché:

- mantiene cogenti le distanze minime di fonte statale (quindi i tre metri tra costruzioni *ex* art. 873 cod. civ. e i dieci metri tra pareti finestrate *ex* art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968);
- consente la deroga unicamente per le eventuali (e solo per quelle) "*maggiori distanze*" di fonte comunale (nel caso di specie, di cinque metri);

o) sul rapporto tra disciplina delle distanze e funzioni comunali di pianificazione:
   - o1) la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica);
   - o2) lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale non hanno travolto tale impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze;
   - o3) nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale (art. 14, comma 27, d.l. n. 78 del 2010) tramite la disposizione per cui "*sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*", tra le altre, l' "*urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*", salve le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni (*id est*: quelle "*loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto*" Cost. e quelle "*esercitate*" ai sensi dell'art. 118 Cost.);
   - o4) il "*sistema della pianificazione*", che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti;
   - o5) tale affermazione non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa ricondursi alla materia di legislazione concorrente del governo del territorio *ex* art. 117, terzo comma, Cost., in quanto una differente interpretazione equivarrebbe a cristallizzare l'art. 873 cod. civ. ad una fase pre-costituzionale;

p) in relazione alla compatibilità della disciplina regionale impugnata con il principio di sussidiarietà verticale *ex* art. 118 Cost.:
   - p1) premesso il carattere fondamentale della funzione pianificatoria comunale, la legge regionale va valutata sulla base dei seguenti elementi, anche ai fini della compatibilità con l'art. 5 Cost.: I) ampiezza dell'autonomia comunale in concreto risultante all'esito dell'intervento legislativo; II) sussistenza o meno di interessi sovracomunali ai quali sia correlata la sottrazione di autonomia comunale che sia stata eventualmente disposta; III) previsione di compensazioni procedurali; IV) ampiezza temporale della riduzione di

autonomia; V) rispetto del principio di proporzionalità (*id est*: scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi, in concreto, necessità, adeguatezza e corretto bilanciamento degli interessi coinvolti);

p2) la legge regionale di cui trattasi (letta congiuntamente alla precedente disciplina oggetto di interpretazione autentica) sfugge alle sollevate censure in considerazione del suo contenuto caratterizzato da: I) previsione di interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, con precisi limiti oggettivi, ammessi soltanto sugli edifici esistenti; II) limitazione temporale coincidente con la durata del "*piano casa*"; III) previsione di una "*riserva di tutela*" che consentiva ai Comuni nella prima applicazione del c.d. piano casa di sottrarre i propri strumenti urbanistici e regolamenti alle deroghe previste dalla legge regionale; IV) previsione di interventi in deroga che soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale, assoggettati a specifici limiti;

q) in relazione alla (ancillare) censurata violazione dell'art. 3 Cost:

q1) la presenza di una valida base normativa esclude il carattere irragionevole e discriminatorio degli effetti della prevenzione, dovendosi, diversamente, rilevare come essi si rivelino "*fisiologica conseguenza della priorità temporale della costruzione, criterio al quale si informa, con i necessari temperamenti, il sistema del codice civile sui distacchi tra i fabbricati*";

q2) un richiamo all'istituto della prevenzione si rivelerebbe non pertinente in considerazione che i suoi effetti costituiscono fisiologica conseguenza della priorità temporale della costruzione, criterio al quale si informa, con i necessari temperamenti, il sistema del codice civile sui distacchi tra i fabbricati.

V. – Per completezza si veda:

r) sui limiti derivanti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio nonché sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del testo unico sull'edilizia:

r1) Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178, cit.; 9 marzo 2016, n. 49 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA e *Giur. it.*, 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA);

r2) Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2 (in *Urbanistica e appalti*, 2008, 745, con nota di BASSANI, e *Giust. amm.*, 2008, 2, 181 (m), con nota di ARDANESE);

s) sulla declinazione dei principi fondamentali del d.P.R. n. 380 del 2001: Corte cost., 8 novembre 2017, n. 232 (in *Giur. cost.*, 2017, 2340, con nota di F. SAITTA); 11

maggio 2017, n. 107 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 570); 29 maggio 2013, n. 101 (in *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 525, con nota di GRAZIOSI);

t) sul rapporto tra competenza legislativa statale e regionale nella disciplina delle distanze tra edifici si rinvia all'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale tra cui in particolare:

   t1) Corte cost., 21 febbraio 2020, n. 30 (oggetto della News US in data 13 marzo 2020) la quale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla disposizione della Regione Veneto (art. 9, comma 8-*bis*, della legge regionale n. 14 del 2009, come introdotto dalla legge regionale n. 32 del 2013). Con tale disposizione è stato previsto, in deroga ai parametri di cui al d.m. 1444 del 1968, che le altezze degli edifici soggetti a demolizione e ricostruzione possano essere incrementate sino al 40% dell'edificio esistente;

   t2) Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13 (in *Foro it*., 2020, I,1489 e oggetto della News US in data 21 febbraio 2020) con la quale sono state dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato in sede consultiva relative alla deroga delle distanze legali sancita dalla legge urbanistica n. 12 del 2005 della Regione Lombardia;

   t3) Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 41 (in *Foro it*., 2017, I, 2566);

   t4) Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231 (in *Foro it*. ,2017, I, 2566), citata nella sentenza in rassegna;

   t5) Corte cost., 20 luglio 2016, n. 185 (in *Foro it*., 2017, I, 2567), citata nella sentenza in rassegna;

   t6) Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178 (quest'ultima oggetto della News US in data 18 luglio 2016 e tutte in *Foro it.*, 2017, I, 2566);

   t7) Corte cost., 21 maggio 2014, n. 134 (in *Foro it.*, 2014, I, 2009);

   t8) Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 6 (in *Foro it*., 2013, I, 737, *Corriere giur*., 2013, 1057, con nota di BENEDETTI; *Giur. cost*., 2013, 149, con nota di CHIEPPA; *Regioni*, 2013, 629, con nota di DI COSIMO; *Riv. giur. urbanistica*, 2013, 406, con nota di FARRI);

   t9) Corte cost., 21 maggio 2014, n. 134 (in *Foro it*., 2014, I, 2009);

   t10) Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 6 (in *Foro it*., 2013, I, 737), citata nella sentenza in rassegna;

   t11) Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232 (in *Giust. civ*., 2005, I, 2305);

u) gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata possono essere così sintetizzati:

u1) non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici;

u2) l'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e a una razionale pianificazione urbanistica circoscrive rigorosamente la competenza legislativa regionale e ne vincola anche le modalità di esercizio (da ultimo, Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13, cit.);

u3) la competenza concorrente in materia di governo del territorio consente di dequotare del tutto il limite dell'ordinamento civile con previsioni di deroga delle maggiori (rispetto a quelle "*statali*") distanze fissate in sede locale, "*tutte le volte in cui,* ferma la disciplina statale delle distanze (minime n.d.r.)*, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche*";

u4) nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza — statale in materia di "*ordinamento civile*" e concorrente in materia di "*governo del territorio*" — è stato individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968 (Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 6, cit.), ritenuto dotato di particolare efficacia precettiva e inderogabile, in quanto, tra l'altro, richiamato dall'art. 41-*quinquies* l. 1150 del 1942;

u5) in considerazione di ciò: I) è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle minime stabilite dalla normativa statale, ma solo "*nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche*"; II) le deroghe all'ordinamento civile delle distanze minime tra edifici sono state consentite "*se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio*", poiché "*la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati*";

v) la possibilità di deroghe da parte del legislatore regionale di cui all'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968 è oggi contemplata dall'art. 2-*bis*, comma 1, d. P.R. n. 380 del 2001, introdotto dall'art. 30, comma 1, d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013 n. 98: le deroghe possono essere previste dal legislatore regionale soltanto "*nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*";

w) tale disciplina:

w1) è stata interpretata restrittivamente dalla Corte costituzionale, che è intervenuta ripetutamente dichiarando l'illegittimità di disposizioni

regionali che stabilivano distanze inferiori, senza dare rilievo alle condizioni stabilite dalla legge statale;

w2) è stata modificata dall'art. 5, comma 1, lett. a), d.l. 18 aprile 2019, n. 32 ma, successivamente, tale modifica (al comma 1 dell'art. 2-*bis* del d. P.R. n. 380 del 2001) non è stata confermata dalla legge di conversione 14 giugno 2019, n. 55;

x) il d.l. n. 32 del 2019, nel testo risultante dalla legge di conversione, ha aggiunto (con l'art. 5, comma 1, lett. b), all'art. 2-*bis* del d. P.R. n. 380 del 2001 i commi 1-*bis* e 1-*ter* secondo cui rispettivamente:

x1) "*Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio*" (comma 1-*bis*);

x2) "*In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo*" (comma 1-*ter*);

x3) tale previsione è stata da ultimo sostituita dall'art. 10, comma 1, lett. a) d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ("*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*") il quale: I) ha ammesso la "*demolizione*" e "*ricostruzione*" di edifici nel rispetto delle distanze "*legittimamente preesistenti*" anche "*qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini*"; II) ha ammesso incrementi di volumetria ("*incentivi volumetrici*") nel rispetto delle distanze preesistenti, "*anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito*"; III) ha subordinato gli interventi di demolizione e ricostruzione in centro storico "*esclusivamente*" alla previa approvazione di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, "*fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti*";

y) la Corte costituzionale ha affermato (sentenza 24 aprile 2020, n. 70), con riferimento all'art. 2-*bis* d.P.R. n. 380 del 2001 (ed in relazione al contenuto anteriore al su richiamato d.l. n. 76 del 2020), che tale previsione assurge al rango di "*principio fondamentale*" della materia (e, dunque, a parametro interposto per lo scrutinio di costituzionalità della disciplina regionale), per le seguenti ragioni:

y1) per la particolare sede normativa (il t.u. edilizia) "*prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma*";

y2) per la connotazione di "*principio fondamentale*" dello stesso art. 2-*bis* del t.u. edilizia, "*per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, «derogabili solo a condizione che le eccezioni siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio»* […], *salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b*-bis*), del d.l. n. 32 del 2019*";

y3) per la circostanza che "*Il comma 1*-ter *dell'art. 2-bis del t.u. edilizia* […] *detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b*-bis*, del d.l. n. 32 del 2019)*" (esigenza di unitarietà oggi confermata dal d.l. n. 76 del 2020, art. 10 comma 1, il quale, con una correlazione causa-effetto sullo specifico punto – allo stato della decretazione d'urgenza – non del tutto chiara e definita, fissa l'ulteriore obiettivo di "*semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese*");

y4) per il contenuto delle disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001, le quali "*integrano «norme dalla diversa estensione, sorrette da* rationes *distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale»*" (Corte cost., 26 maggio 2017, n. 125, in *Giur. cost.*, 2017, 1275, con nota di SERGES, TARLI BARBIERI; *Regioni*, 2017, 1107, con nota di DI COSIMO);

z) sulla disciplina delle distanze in generale, tra le tante:

z1) Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 707 (in *Foro it.* 2018, III, 2010, con nota di E. TRAVI), ove si legge che: I) l'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 sancisce distanze che sono tendenzialmente inderogabili, venendo in rilievo una norma imperativa avente il fine specifico di garantire l'interesse pubblico ad un ordinato sviluppo dell'edilizia ed alla protezione della salute dei cittadini (prevenendo la formazione di intercapedini malsane); II) le distanze previste dall'art. 9 cit. sono dunque coerenti con il perseguimento dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile; coerentemente, la disciplina imperativa sancita dall'art. 9 cit., predetermina in via generale ed astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza;

z2) Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337 (in Guida al dir., 2017, 43, 94) secondo cui "*La disposizione contenuta nell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968, che prescrive la distanza di dieci metri che deve sussistere tra edifici antistanti, ha carattere inderogabile, poiché si tratta di norma imperativa, la quale predetermina in via generale e astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza; tali distanze sono coerenti con il perseguimento dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile*";

z3) Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2017, n. 2086, secondo cui "*il limite di 10 m. di distanza, di cui al già citato art. 9, primo comma n. 2. D.M. n. 1444 del 1968, da computarsi con riferimento ad ogni punto dei fabbricati e non anche alle sole parti che si fronteggiano* […], *presuppone la presenza di due «pareti» che si fronteggiano, delle quali almeno una finestrata*[…]. *Più precisamente, la giurisprudenza ha affermato che il limite predetto presuppone «pareti munite di finestre qualificabili come vedute»*" (nel caso di specie si trattava di impugnazione di un permesso di costruire finalizzato alla realizzazione, in aderenza al confine tra le due proprietà, di una sopraelevazione a primo e secondo piano sulla preesistente casa di abitazione ad un piano terra);

aa) sul riconoscimento, a una previsione contenuta nel piano regolatore, del carattere di norma integrativa rispetto alla disciplina dettata dal codice, se dettata in materia di distanze e quindi tendente a completare, rafforzare e armonizzare il pubblico interesse ad un ordinato assetto urbanistico (mentre non può considerarsi integrativa se ha come finalità principale la tutela di interessi generali urbanistici) cfr.: Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2018 (n. 1616 in *Foro it*, 2018, I, 2115), Cass. 12 maggio 2011, n. 10459 (in *Giust. civ.*, 2011, I, 1427, con nota di CIAFARDINI); Cass. 30 dicembre 1999, n. 14714; Cass. 23 giugno 1995, n. 7154; Cass. 30 luglio 1984, n. 4519; al contrario la Cassazione ha affermato che la disciplina codicistica delle distanze da osservarsi per l'apertura delle vedute non è integrabile con le norme dei regolamenti locali (in tal senso Cass. civ., sez. II, 11 giugno 2018, n. 15070 in *Foro it.*, 2018, I, 2760 con nota di BONA);

bb) sugli ambiti di autonomia comunale nella materia pianificatoria:

bb1) Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 (oggetto della News US in data 27 agosto 2019), citata nella sentenza in rassegna;

bb2) sulla titolarità in capo ai comuni dei poteri di pianificazione del territorio, cfr. Corte cost., 17 luglio 2017, n. 209 in Riv. giur. *edilizia*, 2017, I, 819 ed oggetto della News US in data 31 luglio 2017;

bb3) sui rapporti fra regione ed ente locale nella formazione dello strumento urbanistico e sulle conseguenze di carattere processuale, Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9375, in *Foro it.*, 2011, III, 330 con nota di CARLOTTI, secondo cui "*è inammissibile il ricorso proposto contro un piano regolatore generale notificato soltanto al comune adottante e non anche alla Regione che lo abbia approvato, in considerazione della natura complessa dell'atto impugnato e del concorso delle volontà di entrambi gli enti territoriali alla sua formazione definitiva*";

bb4) sulla affermazione secondo cui le funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica non godono di specifica tutela costituzionale, sebbene i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia cfr. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478 in *Foro it.*, 2003, I, 1976, *Urbanistica e appalti*, 2003, 289, con nota di DE PAULI, *Riv. giur. ambiente*, 2003, 515 (m), con nota di MANFREDI; Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378 in *Cons. Stato*, 2000, II, 1316, *Urbanistica e appalti*, 2000, 1183, con nota di MANFREDI;

cc) sulle leggi regionali di modifica di precedenti leggi di ampliamento dei casi di possibile deroga alla disciplina delle distanze tra edifici prevista dal codice civile e integrata dal d.m. n. 1444 del 1968:

cc1) Corte cost. 24 febbraio 2017 n. 41, cit., citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "*È incostituzionale l'art. 8, 1° comma, lett. a), l. reg. Veneto 16 marzo 2015 n. 4, nella parte in cui consente di derogare alla disciplina statale in materia di distanze tra gli edifici, limitatamente al riferimento alla lett. b) dell'art. 17, 3° comma, l. reg. Veneto 23 aprile 2004 n. 11 ed alle parole «e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente»*";

cc2) Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231, cit., secondo cui "*È incostituzionale l'art. 6, 6° comma, l. reg. Liguria 7 aprile 2015 n. 12, nella parte in cui, in tema di distanze legali tra costruzioni, non affida l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici», né è funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», consentendo la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici*";

cc3) Corte cost., 20 luglio 2016, n. 185, cit., la quale, tra l'altro: I) "*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, 1° comma, lett. g), l. reg. Molise 14 aprile 2015 n. 7, recante «disposizioni modificative della l. reg. 11 dicembre 2009 n. 30 (intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie*

svantaggiate e l'edilizia scolastica)», limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'art. 9 d.m. 1444/68,»"; II) "*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, 1° comma, lett. i), l. reg. Molise n. 7 del 2015, nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968»*";

cc4) Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178 (in *Foro it*., 2017, I, 2569), citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "*È incostituzionale l'art. 10, 1° comma, l. reg. Marche 13 aprile 2015 n. 16, nella parte in cui consente di derogare alla disciplina statale in materia di distanze tra gli edifici, limitatamente alla modifica dell'art. 35 l. reg. Marche 4 dicembre 2014 n. 33, che ha sostituito all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione»*";

dd) sulla giurisdizione in tema di distanze legali:

dd1) Cass. civ., sez. un., 16 dicembre 2016, n. 25978, secondo cui "*La pretesa risarcitoria azionata, nei confronti di un comune, dal privato che si ritenga leso a causa della mancata demolizione di opere asseritamente abusive, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di danno provocato non dalla mancata o illegittima adozione di provvedimenti amministrativi discrezionali ma dal comportamento materiale con cui l'amministrazione comunale ha omesso di compiere un'attività vincolata*";

dd2) Cass. civ., sez. II, 21 maggio 2015, n. 10499, secondo cui "*La sentenza pronunziata sulla domanda di* actio negatoria servitutis*, diretta a denunziare la violazione delle distanze legali ad opera del proprietario del fondo vicino e ad ottenere l'arretramento della sua costruzione, ha effetto anche nei confronti dell'acquirente a titolo particolare della costruzione, che sia stato parimenti convenuto nel giudizio instaurato contro il suo dante causa, così assumendo la qualità di parte del processo*";

dd3) Cass. civ., sez. un., 16 giugno 2014, n. 13673, secondo cui "*Le controversie tra proprietari di fabbricati vicini relative all'osservanza di norme che prescrivono distanze tra le costruzioni o rispetto ai confini appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, senza che rilevi l'avvenuto rilascio del titolo abilitativo all'attività costruttiva, la cui legittimità potrà essere valutata* incidenter tantum *dal giudice ordinario attraverso l'esercizio del potere di disapplicazione del provvedimento amministrativo, salvo che la domanda risarcitoria non sia diretta anche nei confronti della p.a. (nella specie, il comune) per far valere l'illegittimità dell'attività provvedimentale, sussistendo in questo caso la giurisdizione del giudice amministrativo*";

dd4) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 30 maggio 2013, n. 514 secondo cui "*rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'impugnazione di una concessione edilizia che si assume illegittima per violazione delle norme sulle distanze legali: infatti, tale controversia non inerisce ad un rapporto di natura privatistica fra proprietari confinanti concernente i relativi diritti soggettivi, ma attiene al rapporto pubblicistico con l'ente territoriale ed è intentata a garanzia di una posizione di interesse legittimo*" (in termini, Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5307, in *Foro amm*., 2018, 1467);

dd5) Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2012, n. 4128, secondo cui "*È devoluta alla cognizione del giudice ordinario l'azione possessoria nei confronti della p.a. (nella specie concernente l'inosservanza delle distanze legali nelle costruzioni), quando l'oggetto della tutela invocata, sulla base del* petitum *sostanziale, sia riconducibile ad un semplice comportamento di questa che abbia inciso sulla situazione possessoria e non consista, viceversa, nel sollecitato controllo di legittimità dell'esercizio del potere che, per effetto di atti o provvedimenti amministrativi formali, abbia dato causa all'iniziativa di cui si assume l'illegittimità*"; Cass. civ., sez. un., 19 ottobre 2011, n. 21578, secondo cui "*Le controversie tra proprietari, relative alla violazione delle distanze legali tra le costruzioni o rispetto ai confini, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di cause tra privati, anche quando la violazione denunciata riguardi una costruzione realizzata in conformità ad una concessione edilizia (eventualmente) illegittima, potendo il giudice ordinario, cui spetta la giurisdizione vertendosi in tema di violazione di diritti soggettivi, accertare incidentalmente tale illegittimità e disapplicare l'atto*";

dd6) Cass. civ., sez. un., 28 novembre 1976, n. 2846, secondo cui "*Ammenoché non sia impugnata nei confronti dell'amministrazione la licenza di costruzione, rientra nella cognizione del giudice ordinario la controversia, tra privati, relativa alle distanze legali tra fondi finitimi, disciplinate da regolamenti edilizi, anche se l'autorità comunale abbia fatto uso del potere di deroga alle disposizioni del regolamento edilizio stesso*";

ee) sul tema dell'applicabilità delle distanze legali ai casi di demolizione con successiva ricostruzione: Cass. civ., sez. II, 10 gennaio, n. 473 (in *Foro it.*, 2019, I, 2859, con nota di BONA), secondo cui "*Nel caso di demolizione di un edificio con sua successiva ricostruzione, i balconi aggiunti a quanto originariamente esistente sono soggetti all'applicazione delle norme sulle distanze legali vigenti all'epoca della ricostruzione*". L'autore, con riferimento al rapporto tra la vecchia e la nuova disciplina dettata dal d.l. n. 32 del 2019, convertito con l. n. 55 del 2019, ha evidenziato che:

ee1) la giurisprudenza in materia è riuscita negli anni ad assestarsi su una serie di massime consolidate (invocate, pur con diversità d'argomenti, sia per le distanze codicistiche che per quelle previste da norme integrative). I principi erano fino a ieri questi: I) occorre distinguere tra nuove costruzioni, alle quali sono applicabili le distanze legali previste dalle norme vigenti, e ricostruzioni, soggette alla disciplina applicabile all'edificio originario; II) si ha ricostruzione finché si rimane nei limiti preesistenti di altezza, volumetria, sagoma e area di sedime dell'edificio; III) per tutto ciò che eccede (e solo per ciò che eccede) si ha nuova costruzione, soggetta alle distanze legali vigenti, salva l'applicabilità di norme regolamentari in tema di distanze che si dichiarino applicabili anche alle ricostruzioni;

ee2) con il d.l.n. 69 del 2013 il legislatore è intervenuto ritoccando l'art. 3 d.P.R. n. 380 del 2001 e facendo rientrare nel concetto di (ristrutturazione con) ricostruzione la realizzazione di ogni edificio che rispetti la (sola) volumetria di quello preesistente. La giurisprudenza ha però escluso che la novella incida sui principî consolidati;

ee3) l'art. 5 d.l. 32 del 2019 ha aggiunto il comma 1-*ter* all'art. 2-*bis* d.P.R. n. 380 del 2001, il quale ha fatto riferimento al rispetto delle "*distanze legittimamente preesistenti*" ossia quelle vigenti al momento della costruzione dell'edificio originario e quelle eventualmente sopravvenute che abbiano reso regolare l'edificio demolito nonostante originariamente non lo fosse; II) la ricostruzione non è stata sganciata dal rispetto della sagoma dell'edificio originario;

ee4) recentemente la Corte costituzionale (sentenza 24 aprile 2020, n. 70, cit.), con riferimento alla norma di interpretazione autentica dell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968 dettata dall'art. 5, comma 1, lett. b) d.l. n. 32 del 2019 convertito in l. n. 550 del 2019, ha affermato che: I) sulla base dell'originaria previsione dell'art. 3, comma 1, lettera d), d.P.R. n. 380 del 2001 *"in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e non essere considerata una nuova "costruzione" – che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (artt. 10 e 22 del t.u. edilizia) – doveva concludersi con la «fedele ricostruzione di un fabbricato identico», comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali*"; II) il successivo d. lgs. n. 301 del 2002 "*ha modificato la definizione di «ricostruzione», eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di «fedele ricostruzione»*"; III) nel 2011, con il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70

del 2011 (cosiddetto «decreto sviluppo»), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre norme di disciplina degli interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con "*delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse*": "*in tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all'identità di volumetria nell'ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia. Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli «edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta […]» (art. 5, comma 10, del medesimo decreto)*"; IV) nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 3, comma 1, lettera d), del d. P.R. n. 380 del 2001, con l'art. 30, comma 1, lettera a), del d.l. n. 69 del 2013, c.d. "decreto del fare", convertito, con modificazioni, nella l. n. 98 del 2013, che ha qualificato come «*interventi di ristrutturazione edilizia*» *quelli di demolizione e ricostruzione «con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza"*, fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ex d.lgs. n. 42 del 2004 ("Codice dei beni culturali") gli interventi di demolizione e ricostruzione "*ristrutturazione edilizia*" soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente; V) "*il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati*"; VI) "*questa tendenza si è arrestata, nel 2019, con l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto «sblocca cantieri»), che ha inserito il comma 1-*ter *all'art.* 2-bis *del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime* […]";

ee5) con il d.l. n. 76 del 2020 il legislatore ha previsto: I) la possibilità di demolizione e ricostruzione "*anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime*"; II) il "*riconoscimento*" di incentivi volumetrici; III) l'ammissibilità di "*ampliamenti fuori sagoma*" e del "*superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito*";

ff) sul tema del rapporto tra nozione di demolizione e costruzione e specifici ambiti della disciplina in tema di distanze, si vedano anche:

ff1) Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 706, (in *Foro it*., 2018, III, 211), secondo cui "*Il riscontro oggettivo dell'inosservanza dei limiti di distanza tra edifici stabiliti dall'art. 9 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 comporta l'illegittimità del permesso di costruire, indipendentemente dalla circostanza che tale inosservanza cagioni anche pregiudizi di ordine igienico o sanitario*" (nella specie, l'inosservanza dipendeva dalla sporgenza dei balconi);

gg) sulla norma di interpretazione autentica dell'art. 9, commi secondo e terzo, d.m. n. 1444 del 1968:

gg1) T.a.r. per la Liguria, sez., II, 5 giugno 2020, n. 354, secondo cui la disposizione di cui all'art. 5 comma 1 lett. b-*bis*) del d.l. n. 32 del 2019 non opera allorché "*l'intervento* […] *ricade infatti in zona equiparabile ad una zona «B», per la quale l'art. 9 comma 1 n. 2) del d.m. n. 144 del 1968 - non fatto oggetto di interpretazione «autentica» da parte del d.l. n. 32 del 2019 - continua a prescrivere «in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti»*";

gg2) è stato affermato in dottrina (A. TOMASSETTI, "*Dal 1° settembre 2019 nasce la Spa in house «Italia Infrastrutture»*", in *Guida al dir*., 2019, 33, 92 ss.) che la citata nuova lettera b-*bis*) del comma 1 reca una norma di interpretazione autentica in forza della quale le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 2 e 3, del d.m. n. 1444 del 1968, devono leggersi nel senso che: I) i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alla zona di cui al primo comma, n. 3), dello stesso articolo 9; II) tale disposizione è dunque riferita "*esclusivamente ai fabbricati ubicati nelle zone territoriali omogenee rappresentate dalle parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, con esclusione pertanto dell'applicazione dei predetti limiti di distanza nelle altre zone territoriali omogenee*"; III) la riduzione in via di interpretazione autentica dell'ambito di applicazione dei limiti di distanza tra fabbricati "*sembra, pertanto, finalizzata a consentire operazioni di rigenerazione urbana - in particolare nelle zone A) e B) come definite dall'articolo 2 del d.m. 1444/1968 - non sottoposte al rispetto delle distanze minime previste in via generale dall'articolo 9 del d.m. 1444/1968*";

gg3) ancora, è stato evidenziato (C. BONA, "*Il d.l. 18 aprile 2019, n. 32: distanze legali, ragioni dell'economia, ragioni dell'ambiente*", cit.) in relazione alla medesima disposizione che: I) "*le vere questioni sono di diritto intertemporale"; II) la disposizione, fermo restando il giudicato già formatosi sulla questione della distanza, è da ritenere applicarsi "anche agli immobili già realizzati, quand'anche ne sia stata denunciata l'irregolarità in un'azione petitoria o possessoria. Ciò non per il tradizionale principio di retroattività delle leggi interpretative […], quanto per il fatto che è lo stesso legislatore, «autodefinendo» la norma di interpretazione autentica, a renderla operativa anche per il passato (il legislatore manifesta la sua preferenza, nel conflitto, per l'interesse tutelato dalla norma novellata)*";

hh) su specifici profili processuali in tema di distanze legali:

hh1) Cons. Stato, sez. IV., 5 febbraio 2018, n. 707 (in *Foro it*., 2018, III, 210) secondo cui "*Nel giudizio promosso contro un permesso di costruire, il ricorso è inammissibile per carenza d'interesse, quando l'annullamento del permesso non arrecherebbe alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente*" (nella specie, il permesso di costruire impugnato aveva riguardato la realizzazione di una scala esterna addossata a un muro, in violazione delle distanze dal confine di proprietà prescritte dal piano regolatore, ma il muro, che era preesistente, risultava già a sua volta a una distanza inferiore a quella legale);

hh2) Cons. Stato, sez. IV, 3 agosto 2016, n. 3510, secondo cui: I) "*Le distanze previste dall'art. 9 cit., […] sono coerenti con il perseguimento dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina all'uopo predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile*"; II) "*Ne consegue che il soggetto che invoca, innanzi al giudice ordinario, il rispetto delle disposizioni del codice civile a tutela di un suo diritto reale, fonda la propria legittimazione ad agire in giudizio sulla propria posizione giuridica di diritto soggettivo (reale) e l'attività edilizia assunta come illecita costituisce lesione di quel suo diritto, tale da rendere attuale l'interesse ad agire in giudizio*"; III) "*In tal caso, sia la verifica delle condizioni dell'azione sia la verifica della violazione delle norme del codice civile (in particolare in tema di distanze) ha come fulcro il diritto reale di chi agisce in giudizio per la sua tutela, proprio perché a quest'ultima esse sono funzionali*"; IV) "*Diversamente, il soggetto che - non già innanzi al giudice ordinario, bensì innanzi al giudice amministrativo - invoca l'illegittimità del titolo edilizio rilasciato dall'amministrazione pubblica, poiché rilasciato in violazione delle prescrizioni del d.m. n. 1444 del 1968 in tema di distanze, richiede che il giudice verifichi la legittimità dell'atto in quanto (potenzialmente) adottato in violazione di una*

norma di diritto pubblico, posta a tutela dell'interesse pubblico, e della quale egli si giova ad indiretta tutela della sua posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo"; V) "*Ne consegue che, in questo secondo caso, le condizioni dell'azione si presentano in modo affatto differente rispetto a quanto si pone innanzi al giudice ordinario*"; VI) "*Ed infatti, in questo caso, […] l'interesse ad agire, volto ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, si collega non già ad una posizione di diritto soggettivo (reale) leso, bensì all'interesse pubblico tutelato dalla norma, dal rispetto della quale discende (anche) la tutela di proprie situazioni giuridiche soggettive, non necessariamente limitate al* genus *dei diritti reali*"; VII) "*Pertanto, il giudice amministrativo, nell'esaminare i motivi di ricorso con i quali si prospetta la violazione della norma sulle distanze di cui all'art. 9 cit., deve:*

- *quanto alle condizioni dell'azione, verificare la sussistenza di un "collegamento" stabile e giuridicamente apprezzabile tra il ricorrente e l'immobile sul quale si realizzerebbe la costruzione, in virtù del provvedimento impugnato, collegamento che può risultare anche (ma non solo) dalla titolarità di un diritto reale, ma che non è limitato dalla presenza e dalla lesione di questo (e ciò rileva, in particolare, per la verifica della sussistenza dell'interesse ad agire)*;
- *quanto al merito, verificare se il provvedimento impugnato risulti adottato in violazione della norma di diritto pubblico in tema di distanze, nel senso che il nuovo manufatto si ponga in contrasto con le finalità di tutela dell'interesse pubblico al quale la norma è teleologicamente orientata*";

hh3) Cass. civ., sez. II, 28 aprile 2016, n. 8468, secondo cui "*Qualora uno dei coniugi, in regime di comunione legale dei beni, abbia da solo acquistato o venduto un bene immobile oggetto della comunione, il coniuge rimasto estraneo alla formazione dell'atto è litisconsorte necessario in tutte le controversie in cui si chieda al giudice una pronuncia che incida direttamente e immediatamente sul diritto, sicché l'azione volta alla rimozione o comunque all'arretramento a distanza legale di opere assunte come abusivamente eseguite va proposta nei confronti di entrambi i coniugi, ancorché non risultino dalla nota trascritta nei registri immobiliari né il regime di comunione, né l'esistenza del coniuge, non trattandosi di questione concernente la circolazione dei beni e l'anteriorità dei titoli, bensì di azione reale*";

hh4) Cass. civ., sez. II, 14 gennaio 2016, n. 458, secondo cui "*Il proprietario del fondo danneggiato da opere eseguite sul fondo del vicino, in violazione delle distanze legali, può esperire, oltre all'azione risarcitoria, di natura obbligatoria, quella ripristinatoria, di natura reale, ex art. 872 c.c.; la prima, mirando al ristoro del pregiudizio patrimoniale conseguente all'edificazione illegittima, è esercitabile*

anche nei confronti dell'autore materiale di questa mentre la seconda, volta all'eliminazione fisica delle modifiche apportate sul fondo contiguo, va necessariamente proposta nei confronti del proprietario della costruzione, anche se materialmente realizzata da altri, potendo egli soltanto essere destinatario dell'ordine di demolizione che il ripristino delle distanze legali tende ad attuare";

hh5) Cass. civ., sez. II, 8 gennaio 2016, n. 144, secondo cui "*In tema di distanze fra le costruzioni, incombe a colui che chiede l'arretramento del fabbricato altrui, sul presupposto della preesistenza della propria costruzione, l'onere della prova di avere costruito per primo*";

hh6) Cass. civ., sez. II, 4 settembre 2015, n. 17602, secondo cui "*L'azione reale volta al rispetto della distanza legale tra le costruzioni deve essere proposta nei confronti dell'attuale proprietario della costruzione illegittima, atteso che solo costui può essere destinatario dell'ordine di demolizione che tale azione tende a conseguire, a nulla rilevando che la costruzione sia stata iniziata o eseguita da un precedente proprietario, nei cui confronti non potrebbe comunque essere ordinata la demolizione, né potendo, tale circostanza, incidere sulla* causa petendi *dell'azione proposta, che è costituita dall'appartenenza all'attuale proprietario del fabbricato posto a distanza illegale a prescindere dalla concreta individuazione dell'autore materiale delle opere realizzate*";

hh7) Cass. civ., sez. II, 21 maggio 2015, n. 10499, secondo cui "*La sentenza pronunziata sulla domanda di* actio negatoria servitutis*, diretta a denunziare la violazione delle distanze legali ad opera del proprietario del fondo vicino e ad ottenere l'arretramento della sua costruzione, ha effetto anche nei confronti dell'acquirente a titolo particolare della costruzione, che sia stato parimenti convenuto nel giudizio instaurato contro il suo dante causa, così assumendo la qualità di parte del processo, senza che la mancata trascrizione della domanda giudiziale a norma dell'art. 2653, n.1 o n. 5, c.c. conferisca al medesimo acquirente il diritto di mantenere la distanza inferiore a quella legale*";

hh8) Cass. civ., sez. II, 15 maggio 2015, n. 10005, secondo cui "*In forza dell'art. 2909 c.c., nel caso di azioni a difesa della proprietà come quella relativa al rispetto delle distanze legali, la sentenza pronunciata contro l'originaria parte processuale spiega suoi effetti anche nei confronti del successore a titolo particolare che abbia partecipato al processo a prescindere dalla trascrizione della domanda, atteso che l'art. 111, 4º comma, c.p.c. riguarda solo il terzo che abbia acquistato il diritto controverso durante la pendenza della lite e che non abbia partecipato al processo*";

hh9) Cass. civ., sez. II, 22 ottobre 2014, n. 22466, secondo cui "*L'usufruttuario non è legittimato a proporre opposizione di terzo ordinaria, ai sensi dell'art. 404, 1º comma, n. 1 c.p.c., contro la sentenza di condanna all'arretramento del fabbricato*

realizzato a distanza irregolare che sia stata pronunciata nei confronti del solo proprietario del bene, poiché non è titolare di un diritto autonomo la cui tutela sia incompatibile con la situazione giuridica risultante dalla decisione resa tra altre parti";

hh10) Cass. civ., sez. II, 15 aprile 2014, n. 8731, secondo cui "*L'azione di manutenzione possessoria tutela il potere di fatto sulla cosa e non il corrispondente diritto reale, sicché la violazione delle distanze legali tra costruzioni può essere denunciata ex art. 1170 c.c. solo quando abbia determinato un'apprezzabile modificazione o limitazione dell'esercizio del possesso*";

hh11) Cass. civ., sez. II, 18 luglio 2013, n. 17635, secondo cui "*In tema di violazione delle distanze tra costruzioni previste dal codice civile e dalle norme integrative dello stesso, quali i regolamenti edilizi comunali, al proprietario confinante compete sia la tutela in forma specifica, finalizzata al ripristino della situazione antecedente al verificarsi dell'illecito, sia quella risarcitoria relativa al danno subito per effetto dell'abusiva imposizione di una servitù sul proprio fondo e, quindi, della limitazione del relativo godimento, danno che, consistendo in una diminuzione temporanea del valore della proprietà, è destinato a cessare una volta ripristinato lo stato dei luoghi nelle condizioni antecedenti alle suddette violazioni*";

ii) sul rapporto tra istituto del condono edilizio e rispetto della disciplina delle distanze: Cons. Stato, sez. II, 12 marzo 2020, n. 1766, secondo cui "*Il fatto che l'immobile sia posto a distanza dal confine inferiore a quella minima prevista dalla disciplina regolamentare edilizia, non può, di per sé, impedire il condono, restando naturalmente salvo l'interesse di entrambi i proprietari frontisti di far valere il diritto al rispetto delle distanze davanti al giudice ordinario, a tutela del diritto di proprietà, poiché, pur in presenza di un provvedimento di condono (nella specie, usufruito da entrambi i proprietari frontisti), il proprietario del fondo contiguo, leso dalla violazione delle norme urbanistiche o delle distanze legali, in presenza dei relativi presupposti ha comunque il diritto di chiedere ed ottenere l'abbattimento o la riduzione a distanza legale della costruzione in ipotesi illegittima*";

jj) sulla valenza integrativa, in tema di distanze, dei regolamenti locali:

jj1) Cass. civ., sez. II, 16 luglio 2015, n. 14915 (in *Vita not.*, 2015, 1283), secondo cui "*In tema di distanze delle costruzioni dal confine, le norme di un regolamento edilizio e dell'annesso programma di fabbricazione sono efficaci e possono applicarsi nei rapporti tra privati solo dopo che siano state adottate dal consiglio comunale, approvate della giunta regionale e portate a conoscenza dei destinatari mediante pubblicazione da eseguirsi con affissione all'albo pretorio, essendo tale pubblicazione condizione necessaria per l'efficacia e l'obbligatorietà dello strumento urbanistico, senza possibilità di efficacia retroattiva dalla data di*

approvazione da parte dell'organo regionale, rimanendo, nel frattempo, applicabile la disciplina in materia di distanze dettata dal codice civile";

jj2) Cass. civ., sez. un., 24 settembre 2014, n. 20107 secondo cui "*In tema di distanze legali, le norme degli strumenti urbanistici integrano la disciplina dettata dal codice civile nelle materie regolate dagli art. 873 e seg. c.c., ove tendano ad armonizzare l'interesse pubblico ad un ordinato assetto urbanistico del territorio con l'interesse privato relativo ai rapporti intersoggettivi di vicinato sicché vanno incluse in tale novero le disposizioni del piano regolatore generale dell'ente territoriale che stabiliscano la distanza minima delle costruzioni dal confine del fondo e non tra contrapposti edifici*";

kk) sulle modalità di calcolo delle distanze: Cass. civ, sez. II, 27 maggio 2016, n.11049 (in *Foro it*., 2016, I, 3541);

ll) sulla nozione di edifici "*circostanti*", "*confinanti*" e "*limitrofi*", ai fini della valutazione delle altezze ammissibili: Cons. Stato, sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4553;

mm) sul principio di prevenzione:

mm1) Cass. civ., sez. II, 25 luglio 2016, n. 15298 secondo cui "*In caso di successione nel tempo di norme edilizie, la valutazione del carattere restrittivo dello* ius superveniens *va effettuata non in astratto, ma in concreto, verificando le conseguenze che all'edificante derivano dall'applicazione della nuova disciplina, sicché quest'ultima, ove escluda il principio della prevenzione imponendo una distanza dal confine, non si applica al convenuto che ne risulti costretto ad arretrare il fabbricato*";

mm2) Cass.civ., sez. un., 19 maggio 2016, n. 10318 (in *Nuova giur. civ*., 2016, 1294, con nota di SIGNORI) secondo cui "*Un regolamento locale che si limiti a stabilire una distanza tra le costruzioni superiore a quella prevista dal codice civile, senza imporre un distacco minimo delle costruzioni dal confine, non incide sul principio della prevenzione, come disciplinato dal codice civile, e non preclude, quindi, al preveniente la possibilità di costruire sul confine o a distanza dal confine inferiore alla metà di quella prescritta tra le costruzioni, né al prevenuto la corrispondente facoltà di costruire in appoggio o in aderenza, in presenza dei presupposti previsti dagli art. 874, 875 e 877 c.c.*";

mm3) Cass. civ., sez. II, 21 ottobre 2015, n. 21455 (in *Mass*., 2015, 704), secondo cui "*In tema di distanze legali, nell'ipotesi in cui il proprietario preveniente abbia realizzato la sua costruzione ad una distanza dal confine inferiore a quella prescritta dai regolamenti locali e lo strumento urbanistico consenta al confinante che costruisce per primo di spingere il proprio fabbricato sino al confine del fondo contiguo non edificato, la situazione di illegittimità può essere rimossa, in via*

alternativa, mediante arretramento della costruzione fino alla distanza regolamentare ovvero con il suo avanzamento fino al confine";

mm4) Cass. civ., sez. II, 6 novembre 2014, n. 23693 (in *Vita not.*, 2015, 330), secondo cui "*Il criterio della prevenzione, previsto dagli art. 873 e 875 c.c., è derogato dal regolamento comunale edilizio allorché questo fissi la distanza non solo tra le costruzioni, ma anche delle stesse dal confine, salvo che lo stesso consenta ugualmente le costruzioni in aderenza o in appoggio, nel qual caso il primo costruttore ha la scelta tra l'edificare a distanza regolamentare e l'erigere la propria fabbrica fino ad occupare l'estremo limite del confine medesimo, ma non anche quella di costruire a distanza inferiore dal confine, poiché detta prescrizione ha lo scopo di ripartire tra i proprietari confinanti l'onere della creazione della zona di distacco*";

nn) sul risarcimento da violazione delle distanze:

nn1) Cass. civ., sez. II, 11 settembre 2013, n. 20849, secondo cui "*In tema di rapporti di vicinato, l'originaria abusività di un immobile per difformità dalla concessione, oggetto di successiva sanatoria, non osta al risarcimento del danno allo stesso cagionato da una illecita costruzione su terreno confinante, atteso che l'immobile sanato, non essendo più incommerciabile, è in grado di risentire della correlata diminuzione di valore commerciale*";

nn2) Cass. civ., sez. II, 26 luglio 2013, n. 18119, secondo cui "*In materia di distanze nelle costruzioni, qualora subentri una disposizione derogatoria favorevole al costruttore, si consolida - salvi gli effetti di un eventuale giudicato sull'illegittimità della costruzione - il diritto di quest'ultimo a mantenere l'opera alla distanza inferiore, se, a quel tempo, la stessa sia già ultimata, restando irrilevanti le vicende normative successive, fermo, peraltro, il diritto del vicino al risarcimento del danno subìto nel periodo tra l'edificazione e l'entrata in vigore del disposto normativo legittimante*";

nn3) Cass. civ., sez. II, 11 marzo 2013, n. 6045, secondo cui "*In tema di danno per violazione delle norme di edilizia, l'abusività ed illegittimità della costruzione fonda la pretesa risarcitoria, essendo sufficiente all'attore fornire elementi utili all'individuazione del pregiudizio, come effetto diretto ed immediato dell'illecito*";

oo) sugli obblighi procedurali dell'ente locale in tema di disciplina delle distanze: Cass. civ., sez. II, 13 settembre 2013, n. 20994 (in *Mass.*, 2013, 662), secondo cui "*In tema di distanze legali, la disciplina meno restrittiva, la cui sopravvenienza può legittimare la costruzione originariamente illecita, non può consistere in una semplice delibera del consiglio comunale, atteso che questa non è idonea, di per sé, a modificare la disciplina urbanistica, costituendo solo il primo atto di un complesso iter amministrativo*

che si conclude soltanto con l'approvazione regionale della variante del piano regolatore generale";

pp) sulle distanze in relazione a pareti, luci e vedute:

pp1) T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 25 novembre 2019, n. 1174, secondo cui "*Quando l'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, in materia di distanze tra edifici, fa espresso ed esclusivo riferimento alle pareti finestrate, per tali si devono intendere unicamente le pareti munite di finestre qualificabili come vedute, senza ricomprendere quelle sulle quali si aprono semplici luci*";

pp2) Cass. civ., sez. II, 21 ottobre 2019, n. 26807, secondo cui "*Nel caso di comunione di un cortile sito fra edifici appartenenti a proprietari diversi, l'apertura di una veduta da una parete di proprietà individuale verso lo spazio comune rimane soggetta alle prescrizioni contenute nell'art. 905 c.c., finendo altrimenti per imporre di fatto una servitù a carico della cosa comune, senza che operi, al riguardo, il principio di cui all'art. 1102 c.c., in quanto i rapporti tra proprietà individuali e beni comuni finitimi sono disciplinati dalle norme che regolano i rapporti tra proprietà contigue o asservite; né può invocarsi, al fine di escludere la configurabilità di una servitù di veduta sul cortile di proprietà comune, il principio* «nemini res sua servit», *il quale trova applicazione soltanto quando un unico soggetto è titolare del fondo servente e di quello dominante e non anche quando il proprietario di uno di essi sia anche comproprietario dell'altro*";

pp3) Cass. civ., sez. II, 19 febbraio 2019, n. 4834 (in *Foro it*., 2019, 6, 1, 2101), secondo cui "*Il principio per il quale l'eliminazione delle vedute abusive può essere realizzata non solo con la demolizione delle porzioni immobiliari con le quali si verifica la violazione di legge, ma anche attraverso accorgimenti che impediscano di esercitare la veduta sul fondo altrui, come l'arretramento del parapetto o l'apposizione di idonei pannelli che rendano impossibili il* prospicere *e* l'inspicere in alienum, *opera esclusivamente nei casi di violazione delle distanze delle vedute e non pure di quelle tra costruzioni previste dall'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968*";

pp4) T.a.r. per la Calabria, sez. II, 17 gennaio 2018, n. 138, secondo cui "*In materia di edilizia ed urbanistica, al fine dell'ottenimento del permesso di costruire occorre che il richiedente dimostri che l'edificanda opera edilizia sia eseguita nel rispetto delle distanze minime dal ciglio stradale, di quelle relative tra le pareti degli edifici (luci e vedute) ed altresì della cd. cessione di cubatura, pena il rigetto dell'istanza*";

qq) sul rapporto tra pianificazione locale e d.m. n. 1444 del 1968:

qq1) nell'ambito della giurisprudenza amministrativa: Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2013, n. 5732, in *Foro amm. – CdS*, 2013, 12, 3378 (s.m.) secondo cui "*il d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, essendo stato emanato su delega dell'art. 41*

quinquies, l. 17 agosto 1942 n. 1150, inserito dall'art. 17, l. 6 agosto 1967 n. 765, ha efficacia e valore di legge, sicché sono comunque inderogabili le sue disposizioni in tema di limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati"; II) Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3931, che parla, a proposito dell'art. 9 del d.m. n. 1444 di "*prescrizione avente carattere di assolutezza ed inderogabilità, risultante da fonte normativa statuale, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali*";

qq2) nell'ambito della giurisprudenza civile: I) Cass. civ., sez. un. 7 luglio 2011, n. 14953 in *Vita not*., 2012, 258, secondo cui "*le norme tecniche di attuazione di un piano regolatore (nella specie, del comune di Viareggio) che impongano il rispetto della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate soltanto per i tratti di esse dotati di finestre, con conseguente esonero per quelli ciechi, contrastano con il disposto dell'art. 9, n. 2, d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che prescrive l'osservanza di tale distacco con riferimento all'intera estensione della parete, sicché esse vanno disapplicate e sostituite, previa inserzione automatica, con la diversa disposizione della norma statale, direttamente applicabile nei rapporti con i privati*"; II) Cass. civ., sez. un., 1 luglio 1997, n. 5889, in *Corriere giur*., 1997, 1310, con nota di GIOA, secondo cui invece "*il d.m. 2 aprile 1968 n. 1404 (emanato in esecuzione della norma sussidiaria dell'art. 41 quinquies l. 17 agosto 1942 n. 1150, introdotto dalla l. 6 agosto 1967 n. 765) che all'art. 9 prescrive in tutti i casi la distanza minima assoluta di metri dieci tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, impone determinati limiti edilizi ai comuni nella formazione o revisione degli strumenti urbanistici ma non è immediatamente operante anche nei rapporti fra i privati*";

rr) sulle deroghe legislative agli strumenti di pianificazione locale:

rr1) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 291), citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "*Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, 4° comma, l.reg. Abruzzo n. 40 del 2017, promosse dal governo in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. s), e 3° comma, cost., che prevede il recupero dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati; l'esame congiunto degli art. 1-4 l.reg. impugnata rende evidente che esse, dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, non incidono sulla pianificazione territoriale o sulla localizzazione degli interventi affidati ai piani urbanistici comunali; la norma impugnata, in particolare, consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della suddetta competenza legislativa concorrente, e non pone alcuna deroga alle previsioni del*

piano di bacino, che si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari; né gli interventi di recupero consentiti implicano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione, in linea con quanto previsto dal parametro interposto invocato";

rr2) Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46 (in *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 215), citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "*La questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli art. 3, 25, 117 cost., 3 st. Sardegna, dell'art. 2 l.reg. autonoma Sardegna 23 ottobre 2009 n. 4, nella parte in cui consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici», è infondata*";

ss) sul principio di sussidiarietà verticale:

ss1) nell'ambito del riparto di competenze nella gestione dell'emergenza epidemiologica COVID-19: Cons. Stato, sez. I, parere 7 aprile 2020, n. 260/20 (in *Foro it*.,2020, III, 267);

ss2) nella giurisprudenza costituzionale: Corte cost., 8 luglio 2010, n. 247 (in *Foro it*., 2011, I, 2248), secondo cui "*l'evocato principio di sussidiarietà verticale, sotteso all'art. 118 Cost., attiene propriamente al riparto fra i diversi livelli di governo dell'esercizio delle funzioni amministrative, così come astrattamente previste e modellate dalla legislazione di riferimento. Esso non viene perciò in rilievo allorché, come nella specie, il legislatore regionale (nell'ambito di una propria competenza) non istituisca o attribuisca funzioni amministrative (né sposti verso l'alto la titolarità delle relative competenze), bensì imponga esso stesso un divieto, il quale concorre a definire i limiti di legge entro i quali deve svolgersi poi la normale attività amministrativa di attuazione*";

tt) sul giudizio di proporzionalità dell'intervento legislativo nel rapporto tra l'autonomia regionale e quella locale: Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179, cit., secondo cui:

tt1) "*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*";

tt2) "*la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni*";

tt3) "*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";

tt4) "*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*";

tt5) "*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*";

tt6) "*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*";

uu) sulle funzioni fondamentali degli enti locali, tra le diverse:

uu1) Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33 (in *Giornale dir. amm.*, 2019, 5, 590, con nota di SPANICCIATI), secondo cui "*La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali dei comuni sotto i 5.000 abitanti, eccetto limitate deroghe legislativamente fissate, è illegittima nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento*";

uu2) Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168 (in *Foro it.*, 2018, I, 2960), secondo cui "*l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata L. n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia «legislazione*

elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.";

vv) in dottrina:

vv1) sulla disciplina delle distanze legali quanto a principi generali, regime sanzionatorio e presupposti applicativi, A.M. SANDULLI, *Questioni di operatività dei piani regolatori generali e della qualificabilità delle relative disposizioni sulle distanze come norme integrative del cod. civ.* in *Riv. giur. edilizia*, 1958, II, 36; T. MONTECCHIARI, *Le distanze tra costruzioni nella disciplina del codice civile e dei piani regolatori generali* in *Giur. it.*, 1997, I, 269; A. ANCESCHI, *Le distanze legali tra costruzioni,* Milano, 2008; A. MANDARANO, *Le distanze tra edifici tra norme statali, regionali e comunali* in *Urbanistica e appalti* 2008, 231; R. TRIOLA, *Le distanze legali nelle costruzioni,* Milano, 2009; G. GRAZIOSI, *Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiguo* in *Riv. giur. edilizia,* 2013, II, 3 ss.; S. REZZONICO, M. REZZONICO, *Le distanze legali*, Milano, 2016; A. DI LEO, *Il piano regolatore generale*, in F. CARINGELLA, U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, 2017, 68 ss.;

vv2) sul regime delle distanze dopo il decreto c.d. Sblocca cantieri (decreto - legge n. 32 del 2019): C. BONA, *Il d.l. 18 aprile 2019, n. 32: distanze legali, ragioni dell'economia, ragioni dell'ambiente*, in *Foro it*., 2019, I, 2864, cit., con particolare approfondimento sui profili di diritto transitorio;

vv3) sui principi fondamentali in tema di governo del territorio: M. GORLANI, *Quando è la Corte ad indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, in *Giur. cost*., 2011, 6, 4319-4328; C. BENETAZZO, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti" di alcune esperienze regionali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2015, I, 30-93;

vv4) sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del testo unico dell'edilizia, cfr. A. RUSSO-S.AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 3 ss e 25 ss.; per un'ampia ricostruzione dei limiti derivanti dai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, v. R. CHIEPPA, *Ancora sui principi fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzione e sugli interventi in zone sismiche*, in *Giur. cost*., 2017, 1, 463, 474;

vv5) sulla potestà legislativa regionale in materia di edilizia: G. BERGONZINI, E. TOFFANO, *La potestà legislativa regionale in materia di edilizia, alla luce delle modifiche apportate al titolo V della porte II Costituzione*, in *Dir. regione*, 2003, 3,

380-396; S. MUSOLINO, *Il legislatore regionale può limitare ma non ampliare l'operatività del condono oltre il limiti stabiliti dal legislatore statale*, in *Corriere giur*., 2006, 12, 1673-1678; D. DE PRETIS, *Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse*, in *Regioni*, 2006, 4, 832-839; P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giur. it*., 2012, 5, 1159-1163; A. DI MARIO, *La definizione degli interventi edilizi spetta soltanto allo Stato*, in *Corriere merito*, 2012, 5, 525-531; E. MITZMAN, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in *Regioni*, 2012, 1-2, 363-377; P. CERBO, *La disciplina dei titoli edilizi fra (tanto) Stato e (sempre meno) Regioni*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 2, 92-108;

vv6) sulla problematica del rapporto tra legge regionale e materia penale, V. POLI, *Legge regionale e reati urbanistici*, in *I reati urbanistici nel testo unico dell'edilizia*, Roma, 2007, 167 ss.;

vv7) sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 69 del 2013: A. DI MARIO, *Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra stato e regioni dopo il «decreto del fare»* in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1121 ss.; A. SCONOCCHIA BIFANI, *Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 giugno 2013, n. 69* in *Riv. giur. edilizia* 2014, 16;

vv8) sulla disciplina del c.d. "*piano casa*" si veda in dottrina F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il piano casa – Commento organico all'Intesa Stato-Regioni del 31 marzo 2009 e a tutte le leggi regionali*, Roma 2009 ed ivi, in particolare: R. GIANI, *Conferenza Stato-Regioni ed enti locali- Intesa del 31 marzo 2009* (pp. 5 ss.) e M. RAGAZZO, *Il piano casa del Veneto* (pp. 173 ss.);

vv9) sulle leggi di interpretazione autentica cfr. S. FOA', *Un conflitto di interpretazione tra corte costituzionale e corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale* in *federalismi.it*, 2011; G.U RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità* in *Giur. cost*., 2012, 1072, G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Roma, 2017, pag. 152.