**In difesa degli standard urbanistici**

**come livelli essenziali inderogabili dalle Regioni**\*

*Sintesi*: L’istituzione delle Regioni ha innescato un prevedibile movimento di erosione delle competenze statali anche in ambiti dove una cabina di regia centralizzata sarebbe comunque preferibile. Il governo del territorio è uno di questi: vi sono esperienze regolative altamente discutibili come l’intesa che nel 2009 ha consentito alle Regioni di dar vita ai “piani” casa, poi portati dallo stesso Stato davanti alla Consulta; o come le legge del 2013, qui esaminata nella sua genesi, che ha abbandonato sempre in mani regionali gli standard urbanistici approvati dal d.m. n. 1444/’68, divenuti da quel momento derogabili.

Non resta che invocare ancora una volta l’intervento della Corte costituzionale, adìta dal Consiglio di Stato con una puntuale ordinanza di rimessione che ha duramente criticato quella sciagurata scelta del 2013.

*Abstract*: The creation of the Regions has triggered a predictable movement of erosion of State competences even in areas where a centralised control room would in any case be preferable. The government of the territory is one of these: there are highly debatable regulatory experiences such as the agreement that in 2009 allowed the Regions to give life to the «house “plans”», brought by the same State government level before the Constitutional Court; or such as the 2013 law, examined here in its genesis, which has left the urban planning standards approved by Ministerial Decree no. 1444/’68, which have since become derogable, in regional hands.

All that remains is to invoke once again the intervention of the Constitutional Court, to which the Council of State referred with a well-motivated pronounce that severely criticised the ill-considered decision of 2013.

1. Ai Padri costituenti più avvertiti, o almeno a quelli più intellettualmente limpidi, il rischio era chiarissimo. Le Regioni[[1]](#footnote-1) avrebbero generato una conflittualità endemica con lo Stato, per eroderne progressivamente ambiti di competenza[[2]](#footnote-2).

Per esempio Concetto Marchesi, il grande latinista, era molto pessimista: pur marxista[[3]](#footnote-3), parlava addirittura di raffica regionalista[[4]](#footnote-4).

In questa storia, aggravata dall’infelice riforma del Titolo V, il governo del territorio risalta per essere uno degli ambiti più contesi fra le *figurae* in campo; e fra i più martoriati[[5]](#footnote-5).

Fra i tanti esempi che potrebbero essere citati, solo un cenno faccio all’inaggettivabile esperienza di normazione che è il c.d. piano casa, dove lo Stato dapprima ha consegnato alle Regioni i fucili per la raffica, poi ha cercato – e cerca ancora oggi – di correre tardivamente ai ripari invocando l’*opitulatio* misericordiosa della Consulta[[6]](#footnote-6).

Dicevano bene Cerulli Irelli e De Lucia già nel 2009[[7]](#footnote-7): in quella storia – cito fedelmente – regnano «furbizia», «incoscienza», «sciatteria», «superficialità», «insensibilità istituzionale», «impostura […] a spese del territorio». E – soggiungono in sostanza – agisce una sorta di legittimazione paranazista e controcostituzionale degli istinti predatori nei confronti del territorio, la cui presenza attiva è dimostrata dall’ampio consenso sociale che il “piano” casa si è subito conquistato[[8]](#footnote-8).

2.- Scelgo invece un altro caso d’attacco all’ordinata governazione del territorio, più grave ancora: l’inaccettabile frammentazione regionalista degli standard.

Riascoltiamo per un attimo quella parola, onde percepirne il senso profondo: standard è *stendardo*, *vessillo*; dunque simbolo. Nel nostro caso, simbolo di *civiltà*, lemma nobilissimo che ha lo stesso etimo di *città*.

Come tutti sanno, il glorioso d.m. n. 1444/’68[[9]](#footnote-9) è l’unico *corpus* normativo sugli standard di cui l’Italia sia riuscita a dotarsi; peraltro con grande fatica.

Vorrei sbagliarmi, ma il testo di riforma che il Gruppo di lavoro ministeriale presieduto da Costanza Pera[[10]](#footnote-10) ha elaborato nel luglio 2019 non credo abbia avuto molto seguito: pur essendo gli standard – dice giustamente la relazione d’accompagnamento – «una garanzia cruciale per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini».

Come pure è a tutti noto, per conquistare quella regolazione bisognerà attendere – cosa tipicamente italiana – le disgrazie di Firenze e di Agrigento. Si arriva così all’ambiguissima[[11]](#footnote-11) legge ponte n. 765/’67 e ai nostri preziosi standard sessantotteschi.

Ricorda Carlo Odorisio, che rappresentava l’ANCE all’interno del Consiglio superiore dei lavori pubblici dove si svolse in quell’anno la discussione sui contenuti dell’articolato: «la finalità della “legge ponte” fu quella di far compiere al Paese un vero salto di qualità nella gestione urbanistica attraverso una grande promozione dei p.r.g., ma in un clima di sostanziale sfiducia nei confronti degli enti locali. […] È facile quindi comprendere il significato che ebbe allora il decreto sugli standard e anche i modi della sua formulazione: uno strumento semplice, con delle regole generalizzate che potessero garantire almeno alcuni elementi di base per una corretta redazione degli strumenti urbanistici, nella convinzione che non ci si potesse fidare più di tanto degli enti locali»[[12]](#footnote-12).

Consideriamoli, in somma, un patrimonio tecnico-culturale dell’Italia migliore, dove hanno dialogato in modo fecondo ed equilibrato la logica della tutela e lo spirito del profitto. Come dirò fra un attimo, anche la *scientia iuris* ha fatto il suo dovere, proteggendo quello scarno, semplice articolato e – con esso – le speranze di una vita più dignitosa a favore delle classi più deboli: le quali confidano di necessità non nel privato, ma nei servizi offerti dalla città pubblica.

3.- Dicevo dell’ottima barriera alzata dal diritto giurisprudenziale a difesa dei nostri standard. Un po’ come i versi di un celebre autore di musica leggera, Giulio Rapetti, in arte Mogol. Solo che questa volta a essere stonate, ma benefiche, non sono le canzoni; sono le sentenze.

Tutte le alte Corti italiane si sono infatti *inventate*[[13]](#footnote-13) la natura legislativa del d.m. n. 1444/’68, al fine di proteggerlo dagli attacchi che da più parti gli sono stati mossi. Il motivo è nobile: una normazione di rango assolutamente primario nel sistema socio-economico italiano richiedeva altrettale collocazione *anche nel sistema delle fonti*; che però è poco disponibile – almeno stando alle regole che lo disciplinano – ad accogliere un decreto ministeriale sul gradino più alto dell’ordinamento in senso formale (in disparte ovviamente le norme costituzionali).

Vi ha anzitutto provveduto la Consulta[[14]](#footnote-14), che ha attribuito al d.m. del 1969 «efficacia precettiva e inderogabile» in quanto richiamato dall’art. 41-*quinquies* della legge ponte.

Secondo la Cassazione[[15]](#footnote-15), poi, la normazione regolamentare in esame «ha efficacia di legge dello Stato, essendo stato emanato il decreto che la contiene su delega della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150»; e ancora: «l’accertata efficacia legislativa del decreto ministeriale obbliga i Comuni a redigere e revisionare gli strumenti urbanistici senza discostarsi dalle regole inderogabili da esso fissate, perché l’autonomia normativa loro conferita dall’art. 33 della menzionata legge nella materia edilizia e, in particolare, in quella delle distanze tra fabbricati, incontra un limite insuperabile nell’art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale, per il quale una norma regolamentare locale non può apportare modifiche a norme di rango superiore. E lo stesso art. 33, nell’attribuire ai Comuni il potere regolamentare, stabilisce che esso deve essere esercitato “in armonia con le disposizioni della presente legge”, il che comporta, da parte di tali Enti, anche l'osservanza dell’art. 9 del decreto ministeriale del 1968 il quale, per quel che si è detto, trae la sua forza cogente dall’art. 41-*quinquies* della medesima legge».

Il giudice nostro, infine: «La giurisprudenza (cfr. Cons. St., IV, 2 novembre 2010 n. 7731) da tempo ha chiarito che l’art. 9 del d.m. 2.4.1968 n. 1444, il quale detta le citate disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni, stante la sua natura di norma primaria, sostituisce eventuali disposizioni contrarie contenute nelle norme tecniche di attuazione di un piano regolatore»[[16]](#footnote-16).

4.- Possiamo adesso vedere più da vicino i fronti dell’attacco che le Regioni hanno mosso avverso il decreto n. 1444.

La prima offensiva ha mirato alle *distanze* minime fra gli immobili.

La Consulta ha saputo resistere, elaborando la nota tesi della doppia valenza.

Lasciamo la parola a C. cost. n. 41/’17 cit.: «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto “Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi”. “Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato” (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando 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 interprivati 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 (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005). In questa cornice si è dunque affermato che “alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall’altro essa, interferendo con l’ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio” (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016)».

In sintesi. Le norme sulle distanze che regolano rapporti privati concernono l’ordinamento civile e quindi ricadono nella competenza esclusiva statale; se invece si esorbita dalle relazioni puntuali interdominicali e si attinge il livello pianificatorio (ancorché le *figurae* in concreto scelte non siano i classici piani di lottizzazione o piani particolareggiati, ma siano invece atipiche[[17]](#footnote-17)), versiamo nel campo del governo del territorio, onde la competenza concorrente fra Stato e Regioni, le quali possono derogare alle distanze minime stabilite dalle norme statali.

In quest’ultimo caso, la compresenza di due soggetti pubblici pone il problema di individuare il criterio onde scrutinare la legittimità o meno di una specifica scelta regionale derogatoria. La Consulta ha individuato il «punto di equilibrio» nell’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444/’68. È ancora C. cost. n. 41/’17, cit., a parlare: «la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario ([art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968](#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1813017&idUnitaDoc=5653559&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza))».

Ribadendo la vigenza del principio di pianificazione anche in tema di distanze (tranne che nei rapporti privatistici fra fondi finitimi), la Corte ha dunque reso un cattivo servizio agli interessi che vorrebbero trasformare il territorio senza subire vincoli di piano, e dunque senza troppi obblighi di reperimento di standard.

Prima di proseguire, però, devo sottolineare ancora una volta un punto che si rivelerà centrale: sin qui l’aggressione (sventata) al decreto n. 1444 aveva avuto come obbiettivo *soltanto le norme generali, ivi racchiuse, in tema di distanze*.

5.- L’attacco a tutto campo arriva nel 2013.

Siamo al Senato, in sede di conversione del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia» (*vulgo*, decreto legge “del fare”).

Vi è molta fretta: forse di mettere in sicurezza il Paese con una normazione improcrastinabile; o forse di andare in ferie, poiché si è ormai ad agosto. Per cui i due rami del Parlamento concludono una sorta di accordo fra gentiluomini: *tutte* le modifiche da apportare al decreto saranno fatte alla Camera; il Senato approverà poi il testo senza introdurre ulteriori variazioni. A Montecitorio si lavora di notte.

Ma il *gentlemen agreement* salta (il che susciterà poi proteste vivissime fra i deputati, costretti alla seconda lettura): il Senato modifica infatti il testo ricevuto dalla Camera.

Ora, fra gli emendamenti che Palazzo Madama approva incurante del *pactum*, ve n’è uno che riguarda l’art. 30 del d.l. n. 69/’13 in esame.

Nella stesura governativa l’art. 30 cit. novellava il d.P.R. n. 380/’01 – t.u. in materia edilizia, introducendovi alcune norme di semplificazione (qui inconferenti). Ma ecco che al Senato si interviene sul comma 1 di quell’art. 30, premettendo la lett*. 0a)* alla già esistente lett*. a)*.

Riporto, nella parte che qui rileva, il testo della lett. *0a)*: «dopo l’articolo 2, inserire il seguente: “Art. 2-*bis*. - (Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati). -1. *Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative*, *le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al DM 2 aprile 1968, n. 1444* e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.”»[[18]](#footnote-18).

In somma, l’emendamento approvato al Senato inserisce nel t.u. dell’edilizia l’art. 2-*bis*.

Il senso è abbastanza chiaro. L’articolo mira non a uno, ma a *due* risultati.

Il primo. Facendo – ovviamente! – salva la competenza statale nella regolazione delle distanze ove si tratti di meri rapporti interdominicali, esso non fa che recepire e legificare indirettamente[[19]](#footnote-19) la giurisprudenza costituzionale che abbiamo ricordato più sopra. Sin qui, nulla di particolarmente rilevante. Anzi, potremmo persino esprimere un apprezzamento positivo nei confronti di una norma che mette fine alla necessità di quelle – pur assai preziose, lo ripeto – stonature di una *Wertjurisprudenz contra legem* che aveva elevato il nostro d.m. a norma di rango primario-legislativo.

Ma si noti: quella legificazione non “consolida” *tutto* il d.m., ma *soltanto le norme sulle distanze* (come lette dalla Consulta). Quanto invece alla parte restante del d.m. – di gran lunga la più rilevante –, l’art. 2-*bis* non solo non la protegge da aggressioni regionali derogatorie, *ma quelle deroghe espressamente consente* (è questo il secondo dei due risultati cui accennavo). In altre parole, la norma introdotta al Senato – lungi dal garantirgli un più elevato rango formale – abbandona invece a sé stesso il d.m. proprio dove esso contiene le previsioni più qualificanti: quelle che per quarantacinque anni di storia italiana ne hanno fatto il segno di una speranza per un dignitoso *Existenzminimum*.

La reazione è veemente. Alla Camera si cerca disperatamente di tornare indietro: non pochi deputati presentano due proposte emendative identiche, che prevedono la soppressione della lett. *0a)*[[20]](#footnote-20).

Desidero qui ricordare l’intervento – solo un passo – di uno dei deputati che si oppongono all’emendamento senatoriale, l’on.le Filiberto Zaratti: «Io ritengo che questa norma introdotta dal Senato sia una norma assolutamente incivile, una norma assolutamente sbagliata nel merito e nella sostanza […]».

A Zaratti replica l’on. Manfred Schullian: «[…] l’articolo 2-*bis* del testo unico in materia edilizia, che è stato inserito, sta per essere inserito, nell’articolo 30 con un emendamento approvato dal Senato, assolve la funzione di correre ai ripari di una giurisprudenza che ha cambiato il carattere di una norma. Il decreto ministeriale n. 1444 è nato come norma urbanistica ed è stato trasformato, soprattutto all’articolo 9, che prevede le distanze, in norma integrativa del diritto civile. È questo che non funziona, che non ha funzionato e che, sostanzialmente, ha comportato il blocco dell’attività edilizia nella provincia di Bolzano. È giusto che si corra ai ripari di fronte a una giurisprudenza che, inspiegabilmente, ha cambiato il carattere di una norma».

Quella replica è significativa. L’accento batte solo sulle distanze. Intento dichiarato è quello di *reagire* all’avvenuta legificazione *giurisprudenziale* del d.m., i cui effetti pratici sono contestati nella parte in cui hanno irrigidito la regolazione *sulle* *distanze* racchiusa nel decreto stesso, impedendo alle Regioni di derogarvi: per cui sempre la replica afferma che l’emendamento approvato al Senato (e in corso di discussione soppressiva alla Camera) serve a superare quel blocco, “liberando” l’attività edilizia che è paralizzata sopra tutto dall’art. 9 del d.m.

A me pare vero il contrario.

Come ho detto più sopra, per una parte l’emendamento senatoriale – sia pure mediante una formulazione particolarmente generica, quasi allusiva – non azzera, ma invece (e per fortuna…) *conferma* il diritto giurisprudenziale che aveva legificato la regolazione sulle distanze contenuta nel nostro d.m. L’altra sua parte, di converso, lascia purtroppo mano libera alle Regioni per tutta la restante area normativa coperta dal decreto, cioè la materia degli standard in senso tecnico: intesi come quantità minime di spazi pubblici da assicurare in sede di pianificazione comunale.

La controffensiva a difesa del d.m., tuttavia, fallisce. I due emendamenti soppressivi sono respinti a larga maggioranza[[21]](#footnote-21) e così il famigerato art. 2-*bis* del t.u. sull’edilizia diviene norma di legge.

6.- Devo pertanto dissentire da chi[[22]](#footnote-22) ha attribuito all’art. 2-*bis* un effetto benefico, poiché conterrebbe «un richiamo-rinvio “sanante”» al d.m.: come se, cioè, quella norma avesse posto fine alle incertezze derivanti dal suddetto diritto giurisprudenziale, il quale aveva forzatamente ritenuto il rango legislativo di quel decreto.

 A me pare, invece, che vi sia un equivoco. Questa lettura *in bonam partem* capovolge il senso dell’art. 2-*bis*, o comunque ne generalizza la portata, fraintendendo alcune sentenze della Consulta che si sono confrontate con questa norma: come la più volte citata n. 41/’17.

Ecco il passo della sentenza dove si parla dell’art. 2-*bis*: «La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l’orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’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” (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2016)».

Si badi. La Consulta precisa chiaramente che il recepimento legislativo della sua giurisprudenza per opera dell’art. 2-*bis* *concerne solo ed esclusivamente la materia delle distanze*; e che quindi le deroghe regionali – sempre relative alle distanze – sono legittime soltanto se attingano il livello urbanistico nel senso appena ricordato.

In altre parole, è vero sì che l’inciso iniziale dell’art. 2-*bis* («Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative») ha opportunamente legificato il d.m. e il diritto giurisprudenziale che si è formato su di esso: così *ribadendo*, sul punto, l’operatività del principio di pianificazione.

Però è anche – e sopra tutto – vera un’altra, deleteria cosa: che, come dimostra la genesi della norma[[23]](#footnote-23), la restante parte dell’art. 2-*bis* è una norma per nulla sanante, ma *neutralizzante* il nucleo più importante del d.m., come non mi stanco di ripetere.

7.- Abbattuta in questo modo la barriera giurisprudenziale, le raffiche sono partite subito; la maggioranza delle Regioni ha regolato gli standard ponendosi in modalità *do it by yourself* o – se si preferisce un francesismo – *à la carte*. Un *dossier* ANCE aggiornato al 18 giugno 2022 censisce infatti ben tredici Regioni che hanno prodotto normazioni in deroga.

A riprova, poi, di quanto sia sempre in agguato il pericoloso *piercing effect*, ossia la crepa iniziale che poi fa crollare l’intera diga, è interessante soffermarsi un attimo sulla lettura dell’art. 2-*bis* offerta proprio dall’ANCE nel *dossier* appena ricordato.

L’associazione dei costruttori ha ritenuto che l’art. 2-*bis* pecchi di riduttivismo, poiché «[…] fin dalla sua entrata in vigore, ha fatto sorgere molti dubbi interpretativi perché la rubrica parla di deroghe in materia di distanza tra fabbricati, mentre il testo contiene un riferimento generico a “disposizioni derogatorie al DM 1444/68”. La norma inoltre lega le deroghe alla “definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, senza un riferimento espresso alle fattispecie, potenzialmente rilevantissime, di intervento in diretta esecuzione del piano urbanistico generale. Le Regioni hanno inizialmente emanato norme ampie che consentivano deroghe sia alle distanze, che agli altri standard e limiti edilizi, e riguardavano sia interventi ricompresi in piani attuativi, sia interventi puntuali ossia su singoli edifici». Purtroppo, però, la Consulta – sembra che si dolga il *dossier* – ne ha censurate più d’una, proprio applicando la teoria della doppia valenza

In somma, ANCE e Regioni[[24]](#footnote-24) ambivano a qualcosa di più rispetto a ciò che l’art. 2-*bis* aveva già improvvidamente concesso: di poter prevedere deroghe agli standard anche al di fuori di qualunque pianificazione, cioè anche in caso di interventi diretti.

8.- Sia dunque benvenuta la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-*bis* sollevata dalla Sezione quarta del Consiglio di Stato (Pres. Raffaele Greco, Est. Emanuela Loria) con l’ottima ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949.

Per la puntualità delle sue argomentazioni, l’atto di promovimento merita il richiamo di alcuni suoi passi: «[…] la nuova disposizione statale introdotta nel 2013, intervenendo in materia di competenza concorrente senza porre alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro, contrasterebbe con l’art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, andrebbe esplorato anche un altro possibile profilo di legittimità costituzionale, rispetto all’art. 117, secondo comma Cost. attinente alle materie di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di valori costituzionali che […] sono oramai strettamente correlati alla materia del “governo del territorio”, quali la materia attinente alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” [117, secondo comma, lett. m)]. […] Può dunque ritenersi, posto che nella materia del governo del territorio le leggi regionali debbano rispettare le norme di principio della legislazione statale, che il nono comma dell’articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 esprima l’esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali. […] In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell’assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di governo più vicini alle comunità di riferimento, deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all’ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali; in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso “rafforzativo”».

Siamo forse a una svolta, e mi auguro che la Consulta condivida gli argomenti limpidamente portati in giudizio dal Consiglio di Stato.

L’importanza di quell’ordinanza, peraltro, non è sfuggita alla Commissione ministeriale istituita per la riforma della normazione sul governo del territorio (ne dirò più avanti), che la richiama per due volte (in apertura e a p. 5) nella relazione che illustra il disegno di legge elaborato *ad hoc*: la «giurisprudenza più recente […] riconosce all’urbanistica una dimensione più ampia e dinamica di quella tradizionale, vedendo nel potere pianificatorio non più un mero strumento di coordinamento delle potenzialità edificatorie della proprietà privata, ma il terreno di elezione della disciplina del territorio per la tutela del diritto di proprietà ma anche degli equilibri socio-economici che devono essere garantiti ai cittadini (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040; id., 10 maggio 2012, n. 2710). Sulla base di tale visione moderna e interdisciplinare dell’attività di pianificazione, è stata di recente rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2-*bis* del T.U. edilizia, introdotto dal d.l. n. 69/2013, il quale, autorizzando le Regioni a disciplinare le dotazioni a standard anche in deroga ai minimi a suo tempo individuati dal d.m. n. 1444/1968, attuativo dell’articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942, introdotto dalla legge n. 765/1967 (cd. “legge Ponte”), consente a ciascuna Regione di determinare livelli anche molto diversi di servizi essenziali, di fatto abdicando al dovere del legislatore statale di dettare *in subiecta materia* regole uniformi per l’intero territorio nazionale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, ord. 17 marzo 2022, n. 1949)». E ancora: «Al riguardo, si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del d.m. n. 1444/1968, che tanti problemi ha posto e tuttora pone in termini di rango delle disposizioni ivi contenute nella gerarchia delle fonti, di loro cogenza e di rapporti con le sopravvenute competenze regionali (come da ultimo confermato proprio dalla già richiamata rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2-bis del d.P.R. n. 380/2001)».

In discussione davanti alla Consulta nell’udienza del 21 marzo 2023, i dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice nostro disegnano perfettamente i nodi non solo del governo del territorio come campo conteso fra le due entità rappresentative in lotta; ma pure quelli di un tardo regionalismo italiano: che ha largamente tradito la sua missione di riequilibrare i divari esistenti fra le aree del Paese, costituendosi invece come fattore di potentati economico-politici sempre più notabilari, centrifughi e autoreferenziali.

9.- Chiudo con un po’ di ottimismo.

Nella XVIII legislatura, col d.m. 11 novembre 2021, n. 441, il Governo ha «ritenuto necessario dare impulso e contribuire alla riforma organica dei principi della normativa in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché di riordino e modifica delle disposizioni del Testo unico dell’edilizia, mediante l’elaborazione di uno o più schemi di provvedimento sui quali aprire un dibattito pubblico e raccogliere contributi di riflessione e proposte in vista del riordino complessivo del settore». Per questo fine ha istituito la «Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia»[[25]](#footnote-25), presieduta da Raffaele Greco (e alla quale ho accennato più sopra).

La centralità degli standard si mostra evidente già nell’indicazione degli obiettivi generali perseguiti dal citato decreto istitutivo: la «riforma organica dei principi della normativa in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici»; ed è ribadita *in exordio* dall’art. 2, comma 1, del decreto stesso.

L’invito fatto da quel decreto è stato raccolto con grande sensibilità dalla Commissione Greco, che – come ho detto più sopra – ha prodotto un disegno di legge e una relazione illustrativa: la quale già in apertura richiama «la giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina degli standard urbanistici ai “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” ai sensi della precedente lettera *m*), concorrendo gli stessi all’individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio»[[26]](#footnote-26).

Il senso è chiarissimo. Gli standard urbanistici sono elementi costitutivi di tutto il territorio italiano assunto nella sua *interezza* e *indifferenziabilità*: affatto indisponibili, dunque, a subire compressioni su scala regionale.

Non a caso, già l’art. 1, comma 2, di quell’articolato stabilisce: «La presente legge disciplina, altresì, ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale». E il successivo art. 11[[27]](#footnote-27) al comma 2 collega in un rapporto rispettivamente di causa ed effetto «il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali» con «il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui al precedente articolo 1, comma 2».

A questo fine, l’art. 11, comma 2, prevede che con «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro della funzione pubblica, adottato sulla base di un’apposita intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono stabiliti quantità, parametri e riferimenti che i comuni sono tenuti a osservare in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9, in termini di rapporti massimi tra aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari, e industriali-artigianali, e aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi»[[28]](#footnote-28).

Qui eviterei però l’utilizzo di una fonte regolamentare a base consensuale, vista l’esperienza assolutamente negativa dell’intesa tra Stato, Regioni ed enti locali del 1° aprile 2009 che ha portato al “piano” casa; e considerata la fragilità formale – dunque l’aggredibilità in genere – di una normazione non protetta dal rango legislativo.

Aspetto ben presente, peraltro, alla Commissione, come si legge nella relazione illustrativa: «si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del d.m. n. 1444/1968, che tanti problemi ha posto e tuttora pone in termini di rango delle disposizioni ivi contenute nella gerarchia delle fonti, di loro cogenza e di rapporti con le sopravvenute competenze regionali»[[29]](#footnote-29).

Sempre l’art. 11 del disegno di legge, poi, al comma 6 recita: «Le Regioni, nel rispetto dei rapporti massimi stabiliti ai sensi del comma 2, disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali, considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità di fabbisogni. Individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1. Disciplinano, altresì, la monetizzazione degli standard urbanistici per le aree non reperite nell’ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell’applicazione del comma 3, lettere a) e b), e del comma 5».

Nessuna possibilità di deroga è stata dunque concessa alle Regioni, se non m’inganno. In tal modo, il loro ruolo – è evidente – ne esce giustamente ridimensionato.

Anzi. Direi che la Commissione Greco è stata – a mio avviso – sin troppo fiduciosa e benevola verso le Regioni, cui ha comunque lasciato carta bianca nel regolare la monetizzazione degli standard: un profilo cruciale che richiederebbe forse la previsione di principi generali di matrice statale.

È vero, infatti, che nel d.d.l. la monetizzazione è stata prevista come meccanismo assolutamente residuale: utilizzabile *solo* per i due ambiti territoriali della «città storica» (*ex* art. 11, comma 3, lett. b) e della «città consolidata» (*ex* art. 11, comma 3, lett. b); e *solo* quando – dice il comma 5 dell’art. 11 – sia dimostrata l’impossibilità, detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti, di raggiungere le quantità minima di standard su aree idonee, ovvero entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero ancora su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

Ma è anche vero che le Regioni – cui la fantasia poietica in certi casi non fa difetto – potrebbero usare questa competenza come leva per rientrare in modo interstiziale nel gioco normativo da cui il d.d.l. le ha provvidamente escluse: per esempio, approfittando delle maglie regolative che i non pochi concetti (inevitabilmente) indeterminati racchiusi nel comma 5 disegnano in modo abbastanza largo.

Confido ancora nel ritorno di un neocentralismo equilibrato e savio, che restituisca allo Stato quel ruolo di garante e custode della cittadinanza comune sottrattogli da decenni di regionalismo avventato e onnivoro.

Quasi come il Comandante, mentre vola alto sulle azzurrità di Càttaro: *iterum rudat leo.*

Pier Luigi Portaluri

*Ordinario di Diritto amministrativo*

*Dipartimento di Scienze giuridiche*

*Università del Salento*

1. \* Desidero ringraziare due amiche e colleghe carissime. Maria Immordino, quale co-curatrice degli *Studi in onore di Filippo Salvia*; Maria Alessandra Sandulli, in veste di direttore della *Rivista giuridica dell’edilizia*. Dopo aver voluto ospitare questo scritto, entrambe – con la squisitezza a loro consueta – mi hanno consentito di pubblicarlo anche qui.

 Per una trattazione generale, peraltro non priva di spunti critici, v. ora G. Gardini, C. Tubertini, *L’Amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022. [↑](#footnote-ref-1)
2. Il tema è avvertito – con nettezza di toni – anche da avveduti commentatori non giuristi.

V., per esempio, C. Scamardella, *Il fallimento del regionalismo*, in *Corriere della Sera – Mezzogiorno*, 3 dicembre 2022, pp. 1 e 5: «Oggi, C’è un dato che più di tutti inquieta nella partita sull’autonomia differenziata. È l’assenza a destra come a sinistra, al Nord e al Sud, tra i rappresentanti istituzionali e tra i commentatori, di un rigetto radicale e definitivo della cultura del regionalismo in Italia dopo i fallimentari bilanci di tutte e quattro le stagioni che, nei 160 anni dall’unità nazionale a oggi, l’hanno inverata». E poi: «Nessuno ha osato e osa mettere in discussione dal punto di visto teorico, politico, istituzionale e anche storico l’opzione regionalista in Italia. Si persevera, così, nel gravissimo errore che stiamo compiendo da trent’anni». Infine: «non è forse da irresponsabili proseguire sulla strada imboccata senza una seria e approfondita discussione pubblica sulla qualità, sulla funzionalità e sulla rispondenza ai bisogni delle diverse aree del Paese – l’intero Paese non solo il Sud – dell’attuale e futuro impianto regionalista?».

Sulla stessa linea I. Sales, *La pessima prova delle Regioni*, in *La Repubblica*, 10 dicembre 2022, p. 45, che parla giustamente di una vieta «poliarchia decisionale» su base regionale: «[…] è giudizio ampiamente condiviso dagli studiosi, dagli opinionisti e dalla pubblica opinione che nel periodo 2020/2022 si sono evidenziati in tutta la loro crudezza i macroscopici limiti del regionalismo italiano (al di là della prosopopea efficientista dei loro presidenti, del Nord, del Centro e del Sud) al punto da rendere non rinviabile un’immediata revisione delle competenze attribuite»; ancora: «Il problema politico al riguardo non consiste nell’assenza di una maggiore “autonomia” ma nel non voler prendere atto che le Regioni, immaginate come soluzione di storici problemi della nazione, rappresentano oggi la più forte incrinatura del sentimento nazionale». Le Regioni – prosegue – «erano state profetizzate come antidoto al notabilato e al centralismo statuale, ma al contrario hanno dato vita a un nuovo notabilato e a un’originale forma di “centralismo territorializzato”»; infine la conclusione, lucida e pienamente condivisibile: «Una nazione come l’Italia, che ha squilibri territoriali così marcati senza averli mai risolti nel corso della sua storia, si può permettere di incrinare ancora di più il potere statuale lasciando solo ai livelli locali il compito di superarli?». [↑](#footnote-ref-2)
3. Evidenzio questo aspetto squisitamente ideologico per confermare la sua indipendenza di pensiero. Richiamo un passo di G. Gardini, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. Gardini, C. Tubertini, *L’Amministrazione regionale*, cit., p. 29 s. «Il quadro iniziale registrava […] una palese diffidenza delle sinistre (PCI, PSI) nei confronti delle Regioni: queste forze politiche, legate ad una prospettiva statalista totalizzante, vedevano nelle forme di autonomia un fattore di ritardo o di ostacolo al rinnovamento sociale e economico del paese durante la ricostruzione post-bellica; e, comunque, nella frammentazione dei centri decisionali e dei livelli di governo identificavano una minaccia al principio di uguaglianza. Per motivi diversi ma convergenti, in quel torno di tempo anche le forze liberali presenti in Costituente, e quanti si rifacevano al modello postunitario, si spostarono su posizioni sempre più antiregionaliste. Destra e sinistra si trovarono quindi accomunate dall’avversione a nuovi livelli di governo, in forte contrapposizione con le forze cattoliche che, legate alla salvaguardia dei diritti di libertà del singolo e delle comunità intermedie intese come “società naturali”, erano invece nettamente favorevoli alla valorizzazione delle autonomie territoriali, in generale, e alla creazione delle Regioni, in particolare. *L’assetto delle posizioni in campo venne improvvisamente scompaginato dalla estromissione delle sinistre dalla coalizione di Governo, avvenuta nel maggio del 1947: la rottura del patto dei Comitati di liberazione nazionale, che aveva sino a quel momento assicurato la presenza nel Governo di tutte le forze antifasciste, condusse ad una repentina inversione di rotta nella politica della sinistra, che da posizioni antiregionaliste passò ad un diverso orientamento, identificando nei nuovi enti un baluardo contro lo strapotere del governo centrale e conservatore*» (corsivo mio). [↑](#footnote-ref-3)
4. Col consenso dell’eventuale lettore rinvio a P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove autonomie*, 2021, p. 81 ss., spec. p. 99 e in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, III, p. 2865 ss., spec. p. 2887. [↑](#footnote-ref-4)
5. F. Salvia, *La parabola del diritto amministrativo negli ultimi anni sotto la spinta degli uomini del fare amici del macro e dei «guadagni rapidi»; nemici irriducibili dei beni comuni e di ogni forma di manutenzione dell’esistente*, in *Il dir. dell’econ.*, 2020, p. 169 ss., spec. p. 175: «[…] l’ansia riformistica che negli ultimi anni ha investito tutti coloro che, a vario titolo, hanno a che fare con la cosa pubblica e col bene comune (*in primis* il legislatore) non è in realtà quella di una semplificazione virtuosa pura e semplice del sistema (su cui tutti concordiamo), ma di un sovvertimento dei valori sottostanti che sembra avere come obiettivo quello di subordinare indiscriminatamente i valori di lunga durata che caratterizzano ogni tipo di comunità a quelli di breve periodo di più immediato effetto. Questo capovolgimento di valori è oggi ad esempio percepibile chiaramente nella legislazione relativa all’assetto del territorio, costellata da deroghe di ogni sorta […]».

Fra le varie conseguenze – diciamo così – discutibili, ne segnalo una: con l’istituzione delle Regioni il Ministero dei lavori pubblici ha perso il potere di approvare i piani regolatori comunali. Le conseguenze infauste – sopra tutto nelle Regioni meridionali – di questo passaggio di competenze non credo abbian bisogno d’esser qui ricordate. [↑](#footnote-ref-5)
6. L’ultima sentenza in materia è stata depositata il 1° dicembre 2022 col n. 240, ed è l’ennesima puntata della saga che vede la Regione Puglia difendere pervicacemente il suo “piano” casa di fronte alle reiterate impugnazioni del Governo centrale. Impossibile fare qui il classico riassunto dei capitoli precedenti. Ormai siamo di fronte a un groviglio di norme regionali che si succedono da anni per tentare di salvare dalle censure della Consulta questa singolare creatura. Nato tredici anni fa per durare poco, giusto il tempo di dare un po’ di salutari vitamine all’economia del mattone, il piano casa si è via via radicato negli ordinamenti regionali. In Puglia ha presto cambiato pelle, divenendo – nonostante il nome – un potente strumento di “depianificazione”: cioè di gestione delle trasformazioni territoriali al di fuori del sistema ordinario, che la affida – appunto – ai piani regolatori.

Non solo. La Puglia è una delle pochissime Regioni che si sono meritoriamente dotate di un piano paesaggistico (PPTR): un’ottima barriera di protezione (ma anche un fattore proattivo di sviluppo) a tutela dei valori connessi alle caratteristiche identitarie dei territori. Proprio per il suo ruolo di custode del paesaggio nei confronti di interventi edilizi particolarmente invasivi e impattanti, il PPTR non è sempre visto di buon’occhio. Anzi, si è cercato in molti casi di neutralizzarlo prevedendo deroghe più o meno palesi. La normazione sul “piano” casa ne è un tristo esempio, come dimostra da ultimo la sentenza citata, che ha accolto molte delle ragioni di doglianza avanzate dal Governo nei confronti della legge pugliese n. 39 del 2021. Non sembri inutile soffermarsi su quelle censure (quattro in tutto). Anzi, è bene analizzarle una per una poiché offrono uno spaccato dei modi attraverso i quali una Regione cerca di avere mani libere nella gestione del territorio: per esempio aggredendo il suo stesso piano paesaggistico, a mo’ di un uroboro negativo; o forzando la normazione del d.m. n. 1444/’68.

Questa la prima censura. La legge pugliese consente, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all’esercizio dell'attività agricola. Il Governo temeva che il particolare modo con cui questo articolo era stato “costruito” nascondesse l’intento regionale di introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR.

La Corte non ha condiviso la posizione dello Stato, perché la l.r. n. 39/’21 indubbiata precisa già che i manufatti in questione possono essere edificati «nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale» e comunque in conformità con le «norme di carattere paesaggistico ed ambientale». La Consulta, insomma, ha tranquillizzato il Governo con un accertamento negativo: quella legge regionale «non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni».

Seconda doglianza. Il Governo si lamentava del fatto che la legge regionale in esame aveva ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume: interventi che – in base al t.u. sull’edilizia – si dovrebbero invece considerare come di «nuova costruzione». Con questo espediente – sosteneva il Governo – la legge regionale tenta di eludere il divieto di nuove costruzioni previsto dal PPTR in molte aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

La Corte ha accolto il motivo, poiché la Regione non poteva includere quegli interventi nell’ambito delle ristrutturazioni: quella fra nuova costruzione e ristrutturazione è una scelta qualificatoria riservata allo Stato.

Siamo alla terza censura. La legge regionale consente anzitutto l’ampliamento dei manufatti destinati ad attività produttive senza «limitazioni di superficie coperta e di volume». E stabilisce poi che se questi ampliamenti sono contenuti nel 20% dell’esistente, non soggiacciono al complesso procedimento di variante al piano regolatore: che in base al PPTR deve avvenire con la partecipazione del Ministero della Cultura, a tutela del paesaggio.

La Consulta ha ritenuto incostituzionali entrambe le previsioni.

Quanto all’ampliamento senza limiti, perché viola il d.m. del 1968, che stabilisce limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano». Quanto invece all’ampliamento “semplificato”, perché in tal modo si violano le previsioni del piano paesaggistico.

Ultima censura. La legge regionale violerebbe il PPTR e consentirebbe un notevolissimo incremento dell'indice di fabbricabilità per gli interventi da realizzare nelle zone agricole: da 0,03 mc/mq, previsti nel decreto del 1968, si arriva infatti sino a 0,1 mc/mq.

Il Governo ha sostenuto che la previsione contrasti con quel decreto, consentendo un aumento «indiscriminato» dell'indice in questione.

La Corte non ha accolto il primo profilo di questa doglianza, ma perché ha ancora una volta dovuto chiarire che la norma regionale «può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR». La Consulta ha poi ritenuto che non vi sia un contrasto col d.m. del 1968, poiché esso si riferisce alle abitazioni in zona agricola, non ai fabbricati con destinazione produttiva. Vedremo quale sarà l’impatto di questa norma sul territorio.

Il 29 novembre 2022 la Consulta ha tenuto l’udienza di trattazione dell’ennesima impugnazione governativa nei confronti di una legge pugliese sul governo del territorio: questa volta si tratta della l.r. n. 38/’21, che ha prorogato al 2022 la possibilità di realizzare gli interventi previsti dal “piano” casa. Ma sarebbe forse preferibile lasciarsi alle spalle – come molte Regioni hanno fatto da tempo – la stagione di quella esperienza di normazione, dedicandosi invece alla redazione di una nuova legge urbanistica organica e di sistema dopo quella dell’ormai remoto 2001 (la n. 20). *Spes contra spem*? [↑](#footnote-ref-6)
7. V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Il secondo “piano casa”: una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/09, p. 109 ss. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cerulli Irelli e De Lucia parlano di una «contrapposizione concettuale tra legalità costituzionale (finta e chiusa) e “legittimità di una volontà realmente esistente” (dimostrata dall’ampio consenso al “piano casa” nel sistema delle autonomie e tra gli elettori) e fondata sull’emergenza economica; ma questo modo di ragionare (e di governare) richiama alla mente tetri scenari e ideologie degli anni ’30. Probabilmente entrambi i motivi hanno animato i diversi protagonisti della vicenda» (op. cit., p. ). [↑](#footnote-ref-8)
9. Da rileggere, sempre, E. Salzano, *Memorie di un urbanista. L’Italia che ho vissuto*, Venezia, Corte del Fontego, 2010, p. 54: «Al di là delle motivazioni sociali, al di là della tecnica e delle buone pratiche, la discussione andava al sodo: quali fossero i minimi di spazi pubblici da riservare nei piani. I due poli del confronto erano rappresentati da una parte dai parlamentari del PCI, rappresentati in quella sede da Alberto Todros, noto urbanista piemontese e amministratore comunale, sopravvissuto al campo di concentramento di Mauthausen, e dall’altra parte dagli esponenti delle imprese di costruzione, rappresentati da Carlo Odorisio, un imprenditore che più tardi seppe lavorare concretamente per un ruolo moderno del settore, orientando l’attività delle aziende alla formazione di profitto industriale anziché all’appropriazione della rendita fondiaria. Allora lo scontro si concluse sulla cifra di 18 metri quadrati per abitante di “spazi pubblici e di uso pubblico”: meno di quanto si praticasse nei comuni evoluti delle amministrazioni di sinistra, ma molto più di quanto si prevedesse nella pianificazione della maggior parte dei comuni nelle altre regioni». [↑](#footnote-ref-9)
10. Il Gruppo di lavoro è stato istituito con decreto 31 luglio 2018, n. 349 (e prorogato con decreto 31 dicembre 2018) dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti («Adeguamento del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza da osservare nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni»).

I lavori del Gruppo si sono conclusi con un articolato e con una relazione conclusiva di accompagnamento (del 3 luglio 2019). L’esordio di quella relazione dà subito il giusto rilievo alle radici culturali e alla portata innovativa del d.m. n. 1444/’68: «Il decreto è stato al centro del dibattito urbanistico dell’epoca. Esso fu il prodotto culturale dei vasti studi, di ispirazione statunitense e nordeuropea, sui criteri di progettazione delle nuove città modello e delle ricerche comparative sulle dotazioni di verde pubblico e di servizi che animarono le università e il primo associazionismo italiano dedicato all’urbanistica, alla tutela culturale e ambientale. Le nuove norme sono state adottate anche sull’onda delle prime elaborazioni dei movimenti di emancipazione femminile che reclamavano asili nido e servizi per la famiglia nei centri abitati». [↑](#footnote-ref-10)
11. L’anno di moratoria devastò il territorio italiano, praticamente sommerso da una colata di cemento. [↑](#footnote-ref-11)
12. C. Odorisio, *Il dibattito del ’68 e il bilancio attuale*, in *Urbanistica Dossier*, 1999, n. 21, p. 7. [↑](#footnote-ref-12)
13. Teoria non priva di molte ambiguità, quella della *invenzione* del diritto. Nella sostanza, il giudice – o se si preferisce quest’altro sintagma, più esteso per comprensività: l’organo dell’applicazione – *trova* (*invenit*, appunto) la regola decisoria non nel diritto legislativo, ma nel substrato socio-economico col quale egli si pone in collegamento diretto, scavalcando la mediazione della *lex posita*. Meno problematico nel caso di silenzio legislativo sul caso da decidere, il tema diviene molto delicato quando il *Richterrecht* arriva a porsi *contra legem*. Ma ci sono casi in cui forzature del genere – occorre ammetterlo – sono preziose: la difesa degli standard è stata una di queste, almeno sino a quando nel 2013 un legislatore privo di scrupoli non ha sconvolto quell’equilibrio così fragile, nei termini che vedremo fra poco. [↑](#footnote-ref-13)
14. C. cost. 24 febbraio 2017, n. 41, la quale richiama le sue sentenze 20 luglio 2016, n. 185 («questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile» il d.m.); 10 maggio 2012, n. 114 (che invoca, a tutela della «natura precettiva e inderogabile» del d.m., la «giurisprudenza consolidata»); 16 giugno 2005, n. 232 (che invece allo stesso fine parla di «un principio giurisprudenziale consolidato»); cui *adde* l’ordinanza 19 maggio 2011, n. 173 (secondo cui una legge regionale di deroga «non può […] operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduce disposizioni normative di rango superiore, a carattere inderogabile, quali sono quelle […] del d.m. n. 1444 del 1968». Su C. cost. n. 41/’17 torneremo più volte. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cass., II, 27 marzo 2001, n. 4113. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cons. Stato, IV, 9 maggio 2011, n. 2749. Ma v. già Cons. St., IV, 2 novembre 2010 n. 7731 (ivi puntualmente richiamata): «l’art. 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che detta disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni, stante la natura di norma primaria, sostituisce eventuali disposizioni contrarie contenute nelle norme tecniche di attuazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 5 dicembre 2005, n. 6909)»; a sua volta, per Cons. St. n. 6909/’05 da ultimo ricordata l’art. 9 del decreto è norma «che, in ogni caso, stante la sua natura di norma primaria, sarebbe comunque obbligatoriamente applicabile in sostituzione di eventuali disposizioni illegittime (Cass. civ., Sez. II, 10 gennaio 2003, n. 158; 27 marzo 2001, n. 4713)». [↑](#footnote-ref-16)
17. «D’altro canto la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013). Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio […]» (C. cost., n. 41/’17, cit.). [↑](#footnote-ref-17)
18. Ho ovviamente aggiunto il corsivo. [↑](#footnote-ref-18)
19. In questa parte – come si può notare – la norma è molto generica, ma il suo significato è evidente nel senso che ho esplicitato nel testo. [↑](#footnote-ref-19)
20. Insieme con l’on. Filiberto Zaratti, l’8 agosto 2013 presentano la proposta emendativa soppressiva n. 30.1 anche gli on.li Serena [Pellegrino](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=306278&webType=Normale), Alessandro [Zan,](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=306272&webType=Normale) Florian [Kronbichler](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=306270&webType=Normale), Giulio [Marcon](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=306274&webType=Normale), Gianni [Melilla](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=33730&webType=Normale), Sergio [Boccadutri](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=305770&webType=Normale), Nazzareno [Pilozzi](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=deputati&tipoDoc=schedaDeputato&idLegislatura=17&idPersona=306290&webType=Normale).

Identica e coeva è poi la proposta emendativa 30.5., presentata dagli on.li Massimo Felice De Rosa, Mirko Busto, Federica Daga, Claudia Mannino, Samuele Segoni, Patrizia Terzoni, Angelo Tofalo, Alberto Zolezzi, Daniele Pesco, Laura Castelli, Giorgio Sorial Girgis, Vincenzo Caso, Tommaso Currò, Francesco Cariello. [↑](#footnote-ref-20)
21. Su 468 presenti, votano in 465: 122 votano sì; ben 343 no. [↑](#footnote-ref-21)
22. D. M. Traina, *Ancora sulla competenza regionale a disciplinare le distanze tra costruzioni. Se rispetta la normativa nazionale, la Regione può prevedere interventi in deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali* (nota a C. cost. 23 giugno 2020, n. 119), in *Giur. cost.*, 2020, p. 1336 ss., spec. p. 1337, nt. 1. [↑](#footnote-ref-22)
23. V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Il secondo “piano casa”*, cit., ricordano argutamente un passo di G.B. Vico, *Scienza nuova*, cap. II, aforisma XIV: «Natura di cose altro non è che nascimento di esse in certi tempi e con certe guise, le quali sempre che sono tali indi tali e non altre nascon le cose». [↑](#footnote-ref-23)
24. Pretesa statutariamente comprensibile per l’ANCE; un pochino meno per le Regioni. [↑](#footnote-ref-24)
25. Gli obbiettivi della Commissione Greco sono puntualmente definiti nell’art. 2 del citato decreto istitutivo n. 441/’21:

«1. La Commissione ha il compito di provvedere alla elaborazione di uno o più schemi di provvedimento finalizzati alla riforma organica dei principi della legislazione statale in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché al riordino e alla modifica delle disposizioni contenute nel Testo unico dell’edilizia, con riguardo ai seguenti profili:

- l’individuazione degli obiettivi e dei limiti costituzionali alla legislazione statale in materia urbanistica ed edilizia, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, con particolare attenzione sia alle interferenze con altre materie, sia all’autonomia garantita alle Regioni ed ai Comuni;

- l’individuazione degli obiettivi e dei limiti per la legislazione nazionale derivanti dai valori e dagli obblighi assunti dall’Italia a livello internazionale e nell’Unione europea;

- la declinazione a livello urbanistico degli obiettivi specifici dell’Agenda ONU 2030 per lo

sviluppo sostenibile, del programma unionale Next Generation EU, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di promozione della rigenerazione urbana propri delle più recenti iniziative legislative parlamentari;

- la declinazione a livello urbanistico dell’evoluzione del Paese sul piano demografico, sociale, economico;

- la ricostruzione delle linee evolutive della legislazione statale in materia urbanistica, dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 ad oggi, dando evidenza ai profili di perdurante attualità e a quelli di inadeguatezza agli attuali obiettivi del Paese;

- la rilevazione nella prassi dei maggiori fattori di incertezza, lentezza, criticità, onerosità, difficolta gestionali e contenzioso;

- la rivisitazione della nozione di urbanistica, anche in relazione all’evoluzione delle nozioni di edilizia, paesaggio, beni culturali e ambiente, in modo da assicurare coerenza, chiarezza, efficienza e semplificazione dei procedimenti di programmazione e controllo;

- la precisazione e definizione dei concetti fondamentali del diritto urbanistico così da garantire uniformità a livello nazionale e semplificare conoscenza e rispetto delle regole da parte dei cittadini e degli operatori economici;

- l’individuazione dei principali profili di criticità dell’attuale disciplina delle costruzioni, in un’ottica di semplificazione delle procedure autorizzatorie, di limitazione del consumo di suolo e di armonizzazione con le altre normative di settore, e la elaborazione delle consequenziali proposte di modifica delle disposizioni del d.P.R. n. 380/2001;

- la rilevazione delle *best practices* regionali di innovazione legislativa ritenute suscettibili di integrare la regolazione a livello statale;

- la fissazione di principi e metodologie per garantire la digitalizzazione continuativa, la custodia e la consultazione pubblica dei dati relativi all’assetto territoriale e alla regolazione.

2. All’esito dei lavori, la Commissione presenta al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il termine di sei mesi a decorrere dalla data del presente decreto, una relazione sull’attività svolta nonché uno o più schemi di provvedimento recanti disposizioni di riforma della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e s.m.i., e della normativa attuativa, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché di ogni ulteriore disposizione la cui modifica dovesse rendersi necessaria o opportuna in conseguenza delle opzioni adottate ai sensi del comma precedente». [↑](#footnote-ref-25)
26. Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, *Relazione illustrativa*, p. 1. [↑](#footnote-ref-26)
27. Per la sua rilevanza ai nostri fini, come pure per una migliore leggibilità delle mie osservazioni di cui nel testo, ritengo opportuno riportare integralmente l’art. 11, rubricato *Dotazioni urbanistiche e territoriali*.

«1. In sede di pianificazione urbanistica si provvede, ai sensi dell’articolo 9, comma 3, lettera d), e comma 5, lettera f), della presente legge, al reperimento delle aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale e per le necessarie dotazioni delle attrezzature e dei servizi stessi, nonché per le reti e le infrastrutture occorrenti per garantire l’accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali, la mobilità dei cittadini e delle merci e, in generale, il godimento dei beni comuni.

2. Al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui al precedente articolo 1, comma 2, attraverso il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro della funzione pubblica, adottato sulla base di un’apposita intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono stabiliti quantità, parametri e riferimenti che i comuni sono tenuti a osservare in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9, in termini di rapporti massimi tra aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari, e industriali-artigianali, e aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi.

3. Nel provvedimento di cui al comma 2, sono considerati ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici:

a) l’ambito della città storica, per tale intendendosi l’insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti localizzati nell’intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell’impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d’uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate;

b) l’ambito della città consolidata, per tale intendendosi quella parte della città esistente, stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall’attuazione di strumenti urbanistici esecutivi;

c) l’ambito della città da consolidare, per tale intendendosi quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e definita nelle sue caratteristiche di impianto e morfotipologiche, che richiede interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri, nonché di infrastrutturazione del territorio, attraverso l’adeguamento e l’integrazione della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi;

d) l’ambito della città della trasformazione, per tale intendendosi quella parte di città di nuova edificazione, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano e a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani, attraverso interventi finalizzati a garantire la sostenibilità delle trasformazioni, il riequilibrio del deficit degli standard urbanistici, il recupero di quote pubbliche di edificabilità destinate a soddisfare eventuali esigenze compensative e facilitare l’attuazione perequativa, così come definite al successivo articolo 12;

e) l’ambito del territorio extraurbano, per tale intendendosi quelle parti del territorio non ricomprese negli ambiti di cui alle lett. a), b), c) e d) costituite dalle componenti del sistema ecologico-ambientale e agricolo. 4. Agli effetti di cui al comma 3, per la verifica degli standard urbanistici residenziali di livello generale, l’ambito territoriale di riferimento corrisponde all’intero territorio comunale.

5. Per l’ambito della città storica e per l’ambito della città consolidata, le dotazioni di cui al comma 2 possono essere computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso comma, in misura doppia di quella effettiva. Quando sia dimostrata l’impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi sono reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

6. Le regioni, nel rispetto dei rapporti massimi stabiliti ai sensi del comma 2, disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali, considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità di fabbisogni. Individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1. Disciplinano, altresì, la monetizzazione degli standard urbanistici per le aree non reperite nell’ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell’applicazione del comma 3, lettere a) e b), e del comma 5.

7. I comuni, in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9:

a) individuano il fabbisogno pregresso e futuro e lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale esistenti;

b) individuano gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici, di cui al comma 3, lettere a), b), c), d), ed e);

c) prevedono, previa considerazione delle politiche sociali già in essere o che si prospettano, le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici relativi alla creazione e alla qualità dei servizi stessi, incentivando, per quanto possibile, il concorso di soggetti privati, in applicazione del principio di sussidiarietà». [↑](#footnote-ref-27)
28. Così, sul punto, la *Relazione illustrativa*, cit., p. 5: «è previsto che i nuovi parametri per l’edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi siano stabiliti con apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, da sottoscrivere ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. A tale previsione si accompagna una ridefinizione generale dei diversi ambiti territoriali, che supera la distinzione in “zone” del d.m. n. 1444/1968 ponendosi maggiormente in linea con le moderne esigenze di flessibilità e sviluppo del territorio, e sulla cui base le Regioni e gli enti locali potranno esplicare la propria potestà normativa e amministrativa in materia di pianificazione». [↑](#footnote-ref-28)
29. *Relazione illustrativa*, cit., p. 5. [↑](#footnote-ref-29)