



**News n. 47 del 5 aprile 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

La quarta sezione del Consiglio di Stato solleva q.l.c. dell'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, come introdotto dal d.l. n. 69 del 2013 (e, in via consequenziale della omologa disposizione della Regione Lombardia), nella parte in cui consente alle Regioni di derogare agli standard urbanistici dettati dal d.m. n. 1444 del 1968, per sospetta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione.

Detta disciplina, poiché autorizza le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a “prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”, produce l'effetto di “neutralizzare” il carattere cogente dell'art. 41-*quinquies* della l. n. 1150 del 1942 e delle disposizioni regolamentari che ne discendono.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949 – Pres. Greco, Est. Loria

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative:

a) all'articolo 2-bis, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”), come introdotto dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione;

b) all'articolo 2-bis, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”), come introdotto dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”), convertito,

con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione;

c) in via consequenziale, all'articolo 103, comma 1-bis, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (recante "Legge per il governo del territorio"), come introdotto dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (recante "Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12"), e successivamente modificato dalla l.r. 26 novembre 2019, n. 18 (recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e ad altre leggi regionali"), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) ed s), e terzo comma, della Costituzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la quarta sezione del Consiglio di Stato ha sollevato q.l.c. dell'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (e, in via consequenziale, della correlata disposizione della legge regionale della Lombardia) – in relazione ai parametri degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), e terzo comma, Cost. – nella parte in cui autorizza le Regioni ad emanare una legislazione derogatoria rispetto al d.m. n. 1444 del 1968 in materia di dotazione delle aree a standard senza limiti.

La vicenda contenziosa nella quale si è innestata l'ordinanza in rassegna muove dall'impugnazione, proposta da una società, avente ad oggetto la disciplina urbanistica di un Comune nella parte in cui, con riferimento al compendio immobiliare della parte ricorrente, occupata da insediamenti produttivi dismessi o sottoutilizzati, ha, tra l'altro, previsto una rilevante dotazione di standard, con riduzione dell'edificabilità complessiva e altre significative limitazioni.

Il ricorso è stato in parte accolto e in parte dichiarato inammissibile con sentenza T.a.r per la Lombardia, sez. II, 20 aprile 2020, n. 654, avverso la quale sono stati interposti appelli principale e incidentale.

Con sentenza non definitiva 20 maggio 2021, n. 3912, la medesima sezione del Consiglio di Stato ha rigettato l'appello principale ed ha disposto la prosecuzione (al fine di sottoporre al contraddittorio delle parti i possibili profili di costituzionalità) del giudizio per la decisione dell'appello incidentale proposto dalla parte pubblica, nell'ambito del quale si è, quindi, innestata la q.l.c. di cui trattasi.

II. – Dopo aver richiamato sinteticamente le ragioni per le quali la parte privata ha dubitato della compatibilità costituzionale della disciplina di riferimento ed aver evidenziato la rilevanza delle questioni, il collegio ha così articolato, in punto di non manifesta infondatezza, il proprio *iter* argomentativo:

a) quanto ad una (im)possibile lettura costituzionalmente orientata della norma statale:

- a1) una prima possibile interpretazione del genere è stata adombrata, in termini dubitativi, nella stessa precedente sentenza non definitiva (n. 3912 del 2021, §§ 16 e 16.1), laddove si sottolinea come, in ogni caso, le regole cogenti del d.m. n. 1444 del 1968 si riespanderebbero in caso di mancato esercizio da parte delle Regioni della facoltà di deroga riconosciuta dall'articolo 2-bis;
- a2) una seconda lettura prospetta la possibilità di interpretare la norma nel senso di far salvi in ogni caso i limiti inderogabili stabiliti dal d.m;
- a3) tuttavia, quanto a queste due letture, va rilevato che: I) la prima non è idonea a far venir meno la possibile illegittimità costituzionale della disposizione. Il fatto che la "cedevolezza" delle previsioni del d.m. sia solo potenziale, dipendendo dal concreto esercizio da parte delle Regioni della facoltà di deroga, non fa venir meno il *vulnus* a quella che dovrebbe essere, *in thesi*, la loro inderogabilità da parte del legislatore regionale; II) la seconda ipotesi si risolve – in sostanza – nel far dire alla norma regionale qualcosa che la stessa espressamente non afferma, sulla base di un'argomentazione ermeneutica "additiva" che non trova aggancio nel dato testuale; III) peraltro, malgrado un dubbio interpretativo possa forse essere ingenerato dal successivo comma 1-bis dell'articolo in esame, introdotto dal più recente d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, secondo cui 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", il tenore testuale del comma 1 rimane inequivoco nel ricollegare il potere di deroga al d.m. n. 1444/1968 alla possibilità riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome di "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"; IV) pertanto, nonostante il quanto mai infelice e poco perspicuo dato testuale, non sembra dubitabile che la finalità della previsione sia quella di autorizzare una deroga a tutti i parametri e criteri contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, e non solo a taluni di essi (ciò che peraltro è confermato dai plurimi interventi legislativi, come quello qui all'attenzione, con cui le Regioni si sono avvalse di tale facoltà);

b) sul possibile contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.:

- b1) come già precisato nella sentenza non definitiva soprarichiamata (§13.1.), non vi è alcuna analogia della questione in esame rispetto a quelle esaminate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13, in *Foro it.*, 2020, I,1484 e oggetto della News US in data 21 febbraio 2020), relative alle norme del medesimo d.m. n. 1444 del 1968 in materia di distanze (artt. 9 e 10);
- b2) tali ultime norme sono state ritenute dalla Corte in via di principio inderogabili da parte della legislazione regionale, in quanto relative alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), mentre lo stesso non si può dire per le altre contenute nel citato decreto, le quali *prima facie* attengono unicamente alla materia "*governo del territorio*", oggetto di competenza concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo art. 117 Cost.: ciò impone di individuare le norme di principio della legislazione statale *in subiecta materia*, le quali segnano il limite della competenza legislativa regionale;
- b3) per quanto di interesse, può ipotizzarsi che la norma statale di principio sia da rivenirsi nell' art. 41-*quinquies* della l. n. 1150 del 1942, introdotto dalla l. n. 765 del 1967, il quale – come è noto – costituisce la fonte di derivazione del d.m. n. 1444 del 1968, imponendo agli strumenti urbanistici generali il rispetto di parametri e limiti definiti espressamente "*inderogabili*";
- b4) sul punto non può ritenersi – neanche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – che ad oggi inderogabile da parte della legislazione regionale sia soltanto l'ottavo comma del predetto articolo (il quale, appunto, stabilisce l'obbligo che gli strumenti urbanistici generali stabiliscano "*limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*") e non anche il successivo nono comma, che demanda a un apposito decreto ministeriale la fissazione dei predetti limiti e rapporti; ciò, alla luce della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata, dovrebbe portare alla bizzarra conclusione che il comma da ultimo citato sia – in realtà – derogabile da parte delle Regioni non sempre e comunque, ma solo per la parte relativa ai "*rapporti*", dal momento che per quella relativa ai "*limiti*" (di densità, altezza, distanza) è già pacifico che non lo è, attesa la acclarata riconducibilità delle norme del d.m. n. 1444 del 1968 in tema di distanze, altezze etc.

alla materia "*ordinamento civile*" di esclusiva competenza statale (cfr. Corte cost., sentenza n. 13 del 2020, cit.);

- b5) 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 l. n. 1150 del 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;
- b6) tale però sembra essere il risultato dell'applicazione dell'art.2-*bis* d.P.R. n. 380 del 2001, come inserito dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale, autorizzando le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a "*prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*", produce l'effetto di "*neutralizzare*" il carattere cogente delle anzi dette disposizioni dell'art. 41-*quinquies* della l. n. 1150 del 1942 e delle disposizioni regolamentari che ne discendono;
- b7) tuttavia, anche a voler ritenere che con la novella del 2013 al T.U. dell'edilizia il legislatore statale abbia inteso perseguire una deliberata *ratio* di abrogazione implicita dei commi ottavo e nono dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, tale operazione appare di dubbia compatibilità con il quadro costituzionale sopra delineato, in quanto si risolve in una sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente, in modo da consentire a ciascuna Regione di dettare regole autonome e disomogenee in materia di dimensionamento delle aree a destinazione residenziale, degli spazi pubblici, delle infrastrutture, del verde pubblico etc.;
- b8) ciò, peraltro, comporta effetti discriminatori, rilevanti sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., poiché, obliterando l'esigenza di fissazione di criteri omogenei e uniformi a suo tempo espressa dai commi ottavo e nono dell'art. 41-*quinquies* della l. n. 1150 del 1942, finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che risulta potenzialmente assoggettato a regole differenti nelle diverse Regioni

pur in relazione ad aree avente identica destinazione urbanistica e ad interventi edilizi rientranti nella medesima tipologia;

c) sul possibile contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettere *m*) ed *s*), Cost.:

c1) la disposizione di cui al comma 1 del ricordato art. 2-*bis*, d.P.R. n. 380 del 2001 interseca le competenze statali esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *m*) ("*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*") ed *s*) ("*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*") Cost.;

c2) quanto al primo aspetto: I) anche prescindendo dall'orientamento giurisprudenziale che, anteriormente alla entrata in vigore dell'art. 2-*bis*, sosteneva che le disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 fossero sempre e comunque cogenti nei confronti dei pianificatori comunali, il più volte citato nono comma dell'art. 41-*quinquies*, l. n. 1150 del 1942 rileva anche sotto il profilo della necessità di assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull'intero territorio nazionale; II) 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*"; III) ciò peraltro non comporta la totale obliterazione delle competenze legislative regionali, atteso che altro è la determinazione di livelli essenziali (minimi), altro la regolamentazione, tanto in termini quantitativi che qualitativi, delle dotazioni di standard, rispetto alla quale ultima – una volta garantito il rispetto della normativa statale vigente – la competenza regionale (che dovrebbe ritenersi, *ratione materiae*, comunque di tipo concorrente) potrebbe tornare in gioco;

c3) sotto il secondo dei profili dianzi indicati: I) già da tempo la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha evidenziato come il potere di pianificazione, specie alla luce delle scelte legislative più recenti, non possa dirsi limitato all'individuazione delle destinazioni delle zone del

territorio comunale, e in specie alle potenzialità edificatorie delle stesse e ai limiti che incontrano tali potenzialità, dovendo invece essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, non in contrasto ma, anzi, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in funzione di uno sviluppo del territorio che si svolga nel quadro del rispetto e dell'attuazione di valori costituzionalmente tutelati (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *Ambiente*, 2020, 226; id., sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656); II) tale impostazione è stata nella sostanza condivisa anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ha rilevato che la nozione di "governo del territorio" ha un contenuto più ampio di quella di "urbanistica", individuando in linea di principio tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività (cfr. Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di MIGLIORANZA; *Urbanistica e appalti*, 2004, 295, con nota di MANFREDI; *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, 2791, con nota di DE LEONARDIS; *Riv. giur. ambiente*, 2004, 257, con note di CERUTI e MAZZOLA; *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 523, con nota di ORO NOBILI; *Resp. civ.*, 2004, 441, con nota di ROLANDO; *Le Regioni*, 2004, 603, con nota di CAMERLENGO), ed ha altresì precisato che la relativa disciplina, pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, non si esaurisce in esse, riferendosi piuttosto all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (cfr. Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293, con nota di MUSOLINO; *Rass. giur. energia elettrica*, 2005, 754, con nota di ORO NOBILI; *Regioni*, 2006, 405, con nota di CAMERLENGO; 28 giugno 2004, n. 196, in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, 38, con nota di CALEGARI; *Giust. amm.*, 2004, 778, con nota di MORBIDELLI; *Le Regioni*, 2004, 1355, con note di SORACE e TORRICELLI; *Riv. not.*, 2004, 1487, con nota di CASU; *Giur. cost.*, 2004, 1930, con note di CHIEPPA, PINELLI, STELLA RICHTER; *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, 1219, con nota di MAIELLO; *Rass. avv. Stato*, 2004, 576, con nota di FIENGO; *Giur. it.*, 2005, 2024, con nota di ANGELINI); III) ne discende, in relazione al rapporto tra le competenze concorrenti *in subiecta materia* e la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente *ex* articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., che quest'ultima segna un limite negativo alle discipline che le Regioni possono introdurre in altre materie di propria competenza, salva la

facoltà di queste ultime di adottare livelli di tutela ambientale più elevati (cfr. Corte cost., 22 luglio 2021, n. 164, e in precedenza 23 luglio 2009, n. 235, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, 1257, con nota di DE LEONARDIS; *Riv. giur. ambiente*, 2009, 943 (m), con nota di DI DIO, CIOFFI; 18 aprile 2008, n. 104, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2009, 321, con nota di DI DIO, e 7 novembre 2007, n. 367, in *Urbanistica e appalti* 2008, 305, con nota di CARPENTIERI, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 381, con nota di DI DIO, in *Giur. cost.*, 2007, 4075, con nota di TRAINA, FURNO, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 64, con nota di AMOROSINO, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2008, 537, con nota di CARMIGNANI);

c4) alla stregua dei consolidati orientamenti che si sono richiamati, anche laddove si sia in presenza di una legislazione regionale esclusivamente indirizzata a introdurre una disciplina in materia di pianificazione urbanistica, e che tuttavia intercetti aspetti “sensibili” sotto il profilo della vivibilità del territorio quali sono quelli afferenti alla dotazione di infrastrutture e servizi per la collettività, non può non venire in rilievo la competenza esclusiva statale *de qua* con la correlativa possibilità per le Regioni di intervenire in deroga solo in senso “migliorativo”;

d) sulla conseguenziale illegittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1-*bis*, l.r. Lombardia n. 12 del 2005:

d1) la prospettata illegittimità costituzionale dell’art. 2-*bis*, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, per le regioni testé evidenziate, comporterebbe il venir meno della base normativa delle disposizioni regionali (compreso l’art. 103, comma 1-*bis*, della l.r. Regione Lombardia n. 12 del 2005) con cui, in attuazione di quanto stabilito nella norma statale, sia stata introdotta una disciplina degli standard urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti “inderogabili” di cui al d.m. n. 1444 del 1968;

d2) d’altronde, rileva che per effetto di essa possono trovare ingresso nell’ordinamento prescrizioni urbanistiche, comunque destinate a valere a tempo indefinito, elaborate nella totale disapplicazione dei criteri e parametri di cui al ricordato d.m. n. 1444 del 1968. Ne discende che la disposizione andrebbe a sua volta dichiarata incostituzionale in via consequenziale in applicazione dell’art. 27 della l. n. 87 del 1953, secondo cui la Corte costituzionale, allorché dichiara illegittime le

disposizioni che formano direttamente oggetto dell'incidente di costituzionalità, "dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata".

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

e) sul rapporto fra standard di densità edilizia, d.m. n. 1444 del 1968 e art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001: Corte cost., 20 ottobre 2020, n. 217 (in *Foro it.*, 2021, I, 1187; *Giur. cost.*, 2020, 2417, con nota di CECILI, non citata nella pronuncia in rassegna), la quale ha evidenziato che:

e1) "i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], salvo quanto si dirà in relazione all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano";

e2) l'art. 2-bis del testo unico, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera Oa), del d.l. n. 69 del 2013, nel testo risultante dalla legge di conversione, "prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Si tratta di una norma che recepisce la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici [...]: come, del resto, già previsto dall'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968. L'art. 2-bis, comma 1, peraltro, non riguarda solo le distanze, come risulta dall'art. 5 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha inserito nell'art. 2-bis il seguente comma 1-bis: «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»";

f) sulla rilevanza del principio di sussidiarietà verticale in materia urbanistica ed edilizia: Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119, in *Giur. cost.*, 2020, 1323, con nota di TRAINA, oggetto ;

- g) 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);
- h) sull'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (nel testo anteriore al d.l. n. 76 del 2020), la Corte costituzionale ha affermato (sentenza 24 aprile 2020, n. 70, in *Gazzetta forense*, 2020, 535, con nota di ROSANOVA) 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:
- h1) per la particolare sede normativa (il t.u. edilizia) *"prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma"*;
- h2) 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"*;
- h3) 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)"*;
- h4) 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; *Le Regioni*, 2017, 1107, con nota di DI COSIMO);
- i) sul rapporto, in tema di distanze, tra previsioni del codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e leggi regionali: Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 41, 3 novembre 2016, n. 231, 20 luglio 2016, n. 185, e 15 luglio 2016, n. 178, *Foro it.*, 2017, I, 2566, con nota di richiami; per un ampio e compiuto approfondimento sulla

tematica delle distanze e perimetro della legislazione regionale: News US in data 24 luglio 2020 a Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119, cit.;

j) sugli ambiti di autonomia comunale nella materia pianificatoria:

j1) Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 (oggetto della News US in data 27 agosto 2019);

j2) 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;

j3) 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;

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

k1) 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 statutale, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali”*;

k2) 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";*

- l) sulle deroghe legislative agli strumenti di pianificazione locale:
 - 11) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 291), 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";
 - 12) Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46- (in *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 215), 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”;

m) in dottrina:

- m1) 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;
- m2) 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 costruzioni e sugli interventi in zone sismiche*, in *Giur. cost.*, 2017, 1, 463, 474;
- m3) 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.