



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 86 del 3 luglio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale – nel ribadire la necessità, da parte del giudice *a quo*, di delineare correttamente la rilevanza della q.l.c. con particolare riferimento all'esatta individuazione della natura transitoria della normativa in rilievo – ricostruisce l'evoluzione della disciplina statale in tema di *standard* urbanistici, operando una ricognizione dei principi e delle regole di riparto di competenza tra Stato e regioni.

Corte costituzionale, sentenza 4 maggio 2023, n. 85 – Pres. Sciarra, Est. Petitti.

Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Deroga da parte della legge regionale – Questioni inammissibili di costituzionalità.

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, della Costituzione, dal Consiglio di Stato.

Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Regione Lombardia – Deroga – Questioni inammissibili di costituzionalità.

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», come modificato, dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 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 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi

regionali», sollevate, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost., dal Consiglio di Stato.

I. Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dell'art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 sollevate dal Consiglio di Stato – con ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949 (in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 485, con nota di PORTALURI, in difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle regioni, oggetto della News US n. 47 del 5 aprile 2023 cui si rinvia per l'approfondito esame e per le argomentazioni spese dal giudice d'appello) – rispettivamente, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, e agli artt. 3, 97 e 119, all'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, della Costituzione. La q.l.c. è stata sollevata nell'ambito di un giudizio d'appello promosso per la riforma della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 20 aprile 2020, n. 654, che ha accolto parzialmente il ricorso proposto dal soggetto proprietario di un rilevante compendio immobiliare la cui potenzialità edificatoria era stata ridotta in ragione degli parametri urbanistici fissati nel Piano di governo del territorio (P.G.T.) più gravosi di quelli stabiliti dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444;

II. Nel decidere le questioni sopraindicate, la Corte costituzionale:

a) ha premesso come la disciplina degli standard urbanistici:

a1) trovi il suo fondamento nell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), con cui è stato introdotto l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, il quale, ai commi ottavo e nono, stabilisce che:

“In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati 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.

I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima”;

a2) sia stata attuata dal d.m. n. 1444 del 1968 che, in base a quanto previsto dal predetto dal predetto comma nono della l. n. 765 del 1967, ha optato per l'individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale, così prevedendo gli artt. da 3 a 5 del citato d.m. n. 1444 del 1968 le percentuali e le quantità di aree da destinare a *“spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”*, differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea;

a3) sia funzionale all'esigenza di regolare l'ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, e sia rimasto sostanzialmente invariata pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori;

b) con riferimento alla normativa della Regione Lombardia, ha osservato:

b1) che l'art. 9, della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005 (che ha sostituito la primigenia disciplina regionale portata dalla l. reg. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51 (Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico), i) al comma 1, affida al piano dei servizi il compito di assicurare *“una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato”*, ii) al comma 2, prevede tra i criteri cui i comuni si devono attenere nella redazione del piano dei servizi vengono dei parametri non rigidamente vincolati alle funzioni assegnate alle varie porzioni del territorio comunale, dovendo la dotazione di infrastrutture dipendere dalla popolazione stabilmente residente per come gravitante sulle diverse tipologie di servizi distribuiti sul territorio, dalla popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano e su quella comunque presente sul territorio (pendolari e turisti), iii) al comma 3, stabilisce altresì che *“è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico pari a diciotto metri quadrati per abitante”*

b2) che, l'introduzione di tali regole, destinate a vincolare i comuni lombardi chiamati, dopo l'approvazione della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, ad aggiornare gli strumenti pianificatori generali, ha spinto il legislatore lombardo a prevedere che questi ultimi potessero derogare in via più generale alle disposizioni contenute nel d.m. n. 1444 del 1968;

b3) che l'art. 103, comma 1-bis, della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della l. reg. Lombardia n. 4 del 2008, si è infatti stabilito che *“[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 [...], fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario”*;

c) ha sottolineato come – nell'ambito della evoluzione normativa nazionale e regionale (riscontrabile anche nella legislazione urbanistica di altre regioni) – sia successivamente intervenuta la disposizione (che ha dato luogo a incertezze applicative) recata dall'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, inserito dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 89 del 2013 secondo cui *“[f]erma 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 decreto del Ministro dei lavori pubblici 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";

- d) ha disatteso la ricostruzione in punto di rilevanza, effettuata dal giudice "a quo":
- d1) non condividendo l'assunto secondo cui l'art. 103, comma 1-bis, della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005 costituirebbe «attuazione di quanto stabilito» nell'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, giacché la disposizione regionale è stata inserita nel 2008, in un momento in cui l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (introdotto solo nel 2013)) e la supposta deroga in esso contenuta non facevano ancora parte dell'ordinamento giuridico;
 - d2) non sussistendo, di conseguenza, il nesso di reciproca interdipendenza tra la disposizione regionale e quella nazionale, restando così del tutto indimostrata, con riguardo alla questione avente ad oggetto l'art. 2-bis, comma 1, cit., la necessità che «il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé» (Corte cost., 3 febbraio 2022, n. 31 (in *Foro it.*, Rep. 2022, voce *Corte costituzionale*), 28 ottobre 2021, n. 202 (in *Giur. costit.*, 2021, 2124C, con nota di A. GIUSTI, *I limiti costituzionali alle leggi urbanistiche regionali di "quarta generazione"* nonché oggetto della News US n. 86 del 18 novembre 2021, cui si rinvia per l'approfondimento di giurisprudenza e dottrina), 9 febbraio 2021, n. 15 (in *Foro it.*, 2021, I, 1149), 4 dicembre 2019, n. 253, 2 febbraio 2018, n. 20 (in *Foro it.*, 2018, I 695);
 - d3) reputando indimostrato che la decisione comunale di sovradimensionare gli *standard* fosse espressione dell'esercizio di un potere derogatorio riconducibile al richiamato art. 103, comma 1-bis, della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, norma transitoria, che autorizzava i comuni lombardi a derogare alle disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 al solo fine di adeguare i P.R.G. approvati sotto il vigore della l. reg. Lombardia n. 51 del 1975 (e vigenti al 2008) in vista dell'adozione dei piani di governo del territorio (P.G.T.), fase transitoria conclusasi con l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge della Regione Lombardia 10 marzo 2009, n. 5 che ha previsto l'obbligo per i comuni lombardi di approvare i P.G.T. entro il 15 settembre 2009;
 - d4) evidenziando, pertanto, come oggetto della decisione nel giudizio a quo sia una determinazione contenuta nella variante generale del P.G.T., adottata nel 2018 e approvata nel 2019, con conseguente inapplicabilità del predetto regime temporaneo;
 - d5) concludendo che, nel giudizio *a quo*, non opera né la deroga di cui alla norma statale, né, ancor prima, quella di cui alla norma regionale, giacché l'asserito sovradimensionamento della dotazione a standard vada riferito, ai fini del sindacato sul relativo potere discrezionale del Comune, ai limiti e ai rapporti disciplinati dallo stesso d.m. n. 1444 del 1968, che risulta applicabile alla fattispecie da cui trae origine la controversia.

III Per completezza, si segnala quanto segue:

- e) sui presupposti necessari per la rilevanza della q.l.c. con particolare riferimento all'attenta ricostruzione del quadro normativo e della disciplina *ratione temporis* applicabile (Corte cost., 24 febbraio 2023, n. 29, oggetto della News UM n. 45 del 30 marzo 2023);
- f) sull'inammissibilità della q.l.c. dell'art. 103, comma 1-*bis*, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 con percorso motivazionale analogo a quello della sentenza oggetto della presente News: v. Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13 (in *Foro it.*, 2020, 1342, nonché oggetto della News US n. 20 del 21 febbraio 2020);
- g) sulla natura di principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui alla l. n. 1150 del 1942 e sull'imperatività e inderogabilità – se non nei limiti di cui all'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 – dei parametri di cui al d.m. n. 1444 del 1968:
- g1) con riferimento alle regioni ordinarie, v. Corte cost., 13 aprile 2023, n. 68, 10 febbraio 2023, n. 17, secondo cui l'«*art. 41- quinquies della legge n. 1150 del 1942, che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio. Corollario di esso è che tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione (limitato dagli standard urbanistici di cui allo stesso d.m. n. 1444 del 1968, agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8) e devono rispettarne le prescrizioni. Solo attraverso una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto, è possibile garantirne un ordinato sviluppo. [...] Per altro verso, l'ordinamento conosce ipotesi di deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, deroghe che anche le regioni possono introdurre con legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente in materia di «governo del territorio». Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica»*;
- g2) con riferimento al criterio di riparto di competenze tra Stato e regioni, v. Corte cost., 10 marzo 2017, n. 50 (in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 92) secondo cui «*Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" - il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile [...] Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013) [...] conclusioni devono essere ribadite anche alla luce dell'introduzione - ad opera dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21*

giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - dell'art. 2-bis del TUE. La disposizione recepisce la giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dell'ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio»;

g3) in dottrina, v. GRAZIOSI, *Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiguo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, 1, SCONOCCHIA BIFANI, *Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 giugno 2013, n. 69*, in *Riv., giur. edilizia*, 2014, 16; PAGANI, *Sulla valenza del d.m. 1444/1968*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 39, CARRATO, *le distanze legali*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 134; DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in www.giustamm.it, 2018, 3, GRAZIOSI, *Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Riv., giur. edilizia*, 2020, 539, BOSCIA-FORTE, *L'art. 9 d.min. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza civile ed amministrativa: contrasti, convergenze e tutela giurisdizionale*, in *Riv., giur. edilizia*, 2020, 121;

h) sulla disciplina delle distanze di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza costituzionale:

h1) sulla natura inderogabile e precettiva, v. Corte. cost., 20 luglio 2016, n. 185 (in *Foro it.*, 2017, I, 2567) secondo cui, tra l'altro: i) «È incostituzionale l'art. 2, 1° comma, lett. g), l. reg. Molise 14 aprile 2015 n. 7, nella parte in cui prevede, per gli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, la possibilità di derogare alle distanze fissate dal d.m. n. 1444 del 1968»; ii) «È incostituzionale l'art. 2, 1° comma, lett. i), l. reg. Molise 14 aprile 2015 n. 7, nella parte in cui consente che gli ampliamenti previsti dai commi precedenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre il rispetto delle distanze fissate dall'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968»; iii) «È incostituzionale l'art. 4, 1° comma, lett. g), l. reg. Molise 14 aprile 2015 n. 7, nella parte in cui, aggiungendo all'art. 3, 7° comma, primo e secondo periodo, l. reg. Molise 11 dicembre 2009 n. 30, dopo le parole «distanze tra gli edifici», le parole «, anche di quelle previste dall'art. 9 d.m. 1444/68», stabilisce la derogabilità anche di queste ultime nel caso degli interventi di demolizione e ricostruzione contemplati dalla norma modificata»; 10 maggio 2012, n. 114 (in *Foro it.*, 2012, I, 3265);

h2) sull'obbligo di interpretazione conforme della normativa regionale con i parametri del d.m. n. 1444 del 1968 (Corte cost., ordinanza 19 maggio 2011, n. 173, in *Giur. costit.*, 2011, 2252); h3) sulla natura di principi fondamentali della materia dei limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, con particolare riferimento ai limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano, v. Corte cost., 20 ottobre 2020, n. 217 (in *Foro it.*, 2021, I, 1187);

h3) sul riparto di competenze tra Stato e regioni v. Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 41 (in *Foro it.*, 2017, I, 2566), secondo cui:

- la disciplina delle distanze tra costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi di cui agli artt. 873 e 875 c.c. rientra nella materia dell'ordinamento civile (Corte cost. 13 aprile 2017, n. 81, in *Foro it.*, 2017, I, 1826), di competenza legislativa esclusiva dello Stato; (Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, 1413, con nota di AGNOLETTO, *Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005*; in *Riv. amm. Veneto*, 2005, 123, (m), con nota di VETTORI, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 66, (m), con nota di COCCO, *Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte "si complica la vita"*);
- in ragione di specifiche caratteristiche naturalistiche e storiche di una determinata area può ritenersi sussistente un ambito di competenza riservato alle regioni, cui «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» (Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 51, con nota di DI MARIO, *La corte costituzionale definisce i principi di competenza statale in materia edilizia*, 14 giugno 2016, n. 189, *Foro it.*, Rep. 2015, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 237, 20 luglio 2016, n. 185, 15 maggio 2016, n. 178 (in *Giur. it.*, 2018, 1575 (m), con nota di MORELLI, oggetto della News US in data 18 luglio 2016, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);
- «la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, ossia operi nell'ambito della competenza concorrente del «governo del territorio»; al contrario, la norma impugnata altera il punto di equilibrio tra la materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello stato, e quella concorrente del «governo del territorio», sicché è «costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. l), e 3° comma, cost., l'art. 10, 1° comma, l.reg. Marche 13 aprile 2015 n. 16, nella parte in cui modifica l'art. 35 l.reg. 4 dicembre 2014 n. 33, sostituendo, in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione» [...] perché la sostituzione della parola «ovvero», con la parola «e», e l'espunzione dell'aggettivo «altra» (sicché la frase originaria «ovvero di ogni altra trasformazione» diventa «e di ogni trasformazione») estende la competenza della regione oltre i limiti consentiti» (Corte cost., 16 gennaio 2013, n. 6, in *Foro it.*, 2013, I, 737);
- sulla possibilità di deroghe regionali all'ordinamento civile delle distanze tra edifici dlla normativa statale solo «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio»: v. Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231 (in *Foro it.*, 2017, I, 2566);

- 14 giugno 2016, n. 189, (Mass. red. in *Foro amm.*, 2016, 2300), 20 luglio 2016, n. 185 (in *Foro it.*, 2017, I, 2567), 15 maggio 2016, n. 178 (in *Foro it.*, 2017, I, 2569), 21 maggio 2014, n. 134 (in *Foro it.*, 2014, I, 2009), poiché «*la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati*» (Corte cost., 10 maggio 2012, n. 114; nello stesso senso, Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232);
- sulla proporzionalità e adeguatezza delle deroghe regionali: v. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119, (oggetto della News US n. 83 del 24 luglio 2020, cui si rinvia per un'ampia e approfondita ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale);
- i) sulla disciplina delle distanze di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza amministrativa:
- i1) per la natura assoluta e inderogabile connessa alla genesi della disciplina e la sua funzione igienico sanitaria: v. Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2020, n. 5466; sez. VI, 10 giugno 2020, n. 3710;
 - i2) per la sua cogenza anche per i comuni in sede di pianificazione: v. Cons. Stato, sez. II, 7 febbraio 2020, n. 985, sez. IV, 30 ottobre 2017, n. 4992, e sulla sua applicabilità diretta e automatica nel caso di regolamenti edilizi comunali difformi, v. Cons. Stato, sez. II, 26 agosto 2019, n. 5859;
 - i3) per la sua inapplicabilità nel caso di costruzioni realizzate sul suolo pubblico, v. Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2023, n. 304;
 - i4) per la sua applicabilità solo ai nuovi edifici, intendendosi come tali gli edifici o le sopraelevazioni "costruiti per la prima volta", con l'esclusione, degli edifici preesistenti: v. Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337;
 - i5) per la sua applicabilità anche alle ristrutturazioni, v. Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2021, n. 1867;
 - i6) e sulla modalità di misurazione tra fabbricati in modo lineare (tracciando linee perpendicolari tra gli edifici) e non in modo radiale, come invece avviene per le distanze rispetto alle vedute, v. Cons. Stato, sez. II, 10 luglio 2020, n. 4465;
 - i7) e per la sua applicabilità ad ogni parete finestrata, anche ove sia una mera luce, v. Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2019, n. 6136 *contra* Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2020, n. 347, secondo cui «*l'obbligo di osservare determinate distanze nelle costruzioni ai sensi [dell'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968] sussiste soltanto in relazione alle vedute, e non anche alle luci*», nonché T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 23 maggio 2019, n. 1168;
 - i8) sull'inapplicabilità nel caso di modifiche della disposizione di luci e aperture su un lato dell'edificio che già presentava vedute, v. Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 907;
 - i9) e sulla sua osservanza con riferimento ad ogni costruzione, nozione che ricomprende qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica

preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera di costruzione, così da estendersi i) alle tettoie (Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2018, n. 1309, ii) ai muri di cinta, T.a.r. per il Veneto, sez. II, 22 gennaio 2020, n. 67;

i10) e la sua inapplicabilità a fabbricati derivanti da ricostruzioni di altri preesistenti e demoliti, con la stessa sagoma plano-volumetrica v. Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337;

i11) per la sua osservanza anche con riferimento all'edificio abusivo, T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 dicembre 2019, n. 5912;

i12) con riferimento al riparto di giurisdizione: i) Cons. Stato, sez. VI, 7 dicembre 2022, n. 10715, secondo cui per le controversie concernenti le distanze tra costruzioni o dai confini «*vige il regime della c.d. "doppia tutela", per cui il soggetto, che assume di essere stato danneggiato dalla violazione delle norme in materia, è titolare, da un lato, del diritto soggettivo al risarcimento del danno o alla riduzione in pristino nei confronti dell'autore dell'attività edilizia illecita (con giurisdizione del g.o.) e, dall'altro, dell'interesse legittimo alla rimozione del provvedimento invalido dell'Amministrazione, con cui tale attività sia stata autorizzata, consentita e permessa, da far valere di fronte al g.a.*»; ii) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 30 maggio 2013, n. 514 secondo cui «*rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'impugnazione di una concessione edilizia che si assume illegittima per violazione delle norme sulle distanze legali: infatti, tale controversia non inerisce ad un rapporto di natura privatistica fra proprietari confinanti concernente i relativi diritti soggettivi, ma attiene al rapporto pubblicistico con l'ente territoriale ed è intentata a garanzia di una posizione di interesse legittimo*» (in termini, Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5307, in *Foro amm.*, 2018, 1467);

i13) con riferimento alla sussistenza dell'interesse a ricorrere per l'annullamento di un titolo edilizio nel solo caso di effettivo pregiudizio per la violazione delle distanze cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (in *Foro it.*, 2022, 2, III, 57) secondo cui «*Nelle cause in cui si lamenti l'illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio per contrasto con le norme sulle distanze tra le costruzioni imposte da leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, non solo la violazione della distanza legale con l'immobile confinante con quello del ricorrente, ma anche quella tra detto immobile e una terza costruzione può essere rilevante ai fini dell'accertamento dell'interesse al ricorso, tutte le volte in cui da tale violazione possa discendere con l'annullamento del titolo edilizio un effetto di ripristino concretamente utile, per il ricorrente, e non meramente emulativo*».

j) sulla disciplina delle distanze di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, nella giurisprudenza civile:

j1) per la sua natura assoluta e inderogabile *Cass. civ.*, sez. II, 12 dicembre 2019, n. 29732;

j2) per la applicabilità *ipso iure* nel caso in cui non sia stabilita nel regolamento comunale o sia fissata in misura inferiore al minimo: v. Cass. civ., sez. II; 10 maggio 2023, n. 12562;

j3) per il computo dei balconi in aggetto ai fini del calcolo delle distanze: Cass. civ., sez. II, 29 gennaio 2018, n. 2093,

j4) per l'osservanza delle distanze anche con riferimento all'edificio abusivo: Cass. civ., sez. II, 4 febbraio 2021, n. 2637;

j5) per l'applicabilità anche alle sopraelevazioni, v. Cass. civ., sez. II, 31 agosto 2022, n. 25647;

j6) per la sua applicabilità anche alle ristrutturazioni, v. Cass. civ., sez. II, 25 giugno 2022, n. 20428;

j7) con riferimento alla necessità di una situazione di frontalità tra due facciate, v. Cass. civ., sez. II, 1 ottobre 2019, n. 24471, sussistente anche: i) ove i due fabbricati non siano paralleli, v. Cass. civ., sez. II, 1 ottobre 2019, n. 24471, ii) quando la finestra di una parete non fronteggi l'altra parete, per essere quest'ultima di altezza minore dell'altra, (Cass. civ., sez. II, ordinanza, 27 settembre 2022, n. 28147) per la possibilità della sua osservanza non solo con la demolizione delle porzioni immobiliari con le quali si verifica la violazione di legge lamentata, ma anche attraverso idonei accorgimenti che impediscano di esercitare la veduta sul fondo altrui, come l'arretramento del parapetto o l'apposizione di idonei pannelli che rendano impossibili il "prospicere" e l'"*inspicere in alienum*" (Cass. civ., sez. II, ordinanza, 19 febbraio 2019, n. 4834);

j8) e la sua inapplicabilità alla "parete finestrata" e alla vetrata fissa e priva di aperture, la quale, non consentendo l'affaccio, non è configurabile come veduta, ma come semplice luce (Cass. civ., sez. II, 30 aprile 2012, n. 6604), né al terrazzo di copertura, il quale non costituisce elemento integrante della parete sottostante, bensì parte distinta e sovrapposta dell'edificio (Cass. civ., sez. II, 6 novembre 2012, n. 19092);

j9) e la sussistenza di un danno *in re ipsa*, in caso di violazione, v. Cass. civ., sez. II, 12 febbraio 2016, n. 2848;

j10) sui profili di giurisdizione in tema di distanze legali e sull'esecuzione delle sentenze di condanna: Cass., sez. un., 16 dicembre 2016, n. 25978, secondo cui «*La pretesa risarcitoria azionata, nei confronti di un comune, dal privato che si ritenga leso a causa della mancata demolizione di opere asseritamente abusive, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di danno provocato non dalla mancata o illegittima adozione di provvedimenti amministrativi discrezionali ma dal comportamento materiale con cui l'amministrazione comunale ha omesso di compiere un'attività vincolata*»; Cass. civ., sez. II, 21 maggio 2015, n. 10499, secondo cui «*La sentenza pronunciata sulla domanda di actio negatoria servitutis, diretta a denunciare la violazione delle distanze legali ad opera del proprietario del fondo vicino e ad ottenere l'arretramento della sua costruzione, ha effetto anche nei confronti dell'acquirente a titolo particolare della costruzione, che sia stato parimenti convenuto nel giudizio instaurato contro il suo dante causa, così assumendo la qualità di parte del processo*»;

Cass., sez. un., 16 giugno 2014, n. 13673, secondo cui «Le controversie tra proprietari di fabbricati vicini relative all'osservanza di norme che prescrivono distanze tra le costruzioni o rispetto ai confini appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, senza che rilevi l'avvenuto rilascio del titolo abilitativo all'attività costruttiva, la cui legittimità potrà essere valutata incidenter tantum dal giudice ordinario attraverso l'esercizio del potere di disapplicazione del provvedimento amministrativo, salvo che la domanda risarcitoria non sia diretta anche nei confronti della p.a. (nella specie, il comune) per far valere l'illegittimità dell'attività provvedimentale, sussistendo in questo caso la giurisdizione del giudice amministrativo»; Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2012, n. 4128, secondo cui «È devoluta alla cognizione del giudice ordinario l'azione possessoria nei confronti della p.a. (nella specie concernente l'inosservanza delle distanze legali nelle costruzioni), quando l'oggetto della tutela invocata, sulla base del petitum sostanziale, sia riconducibile ad un semplice comportamento di questa che abbia inciso sulla situazione possessoria e non consista, viceversa, nel sollecitato controllo di legittimità dell'esercizio del potere che, per effetto di atti o provvedimenti amministrativi formali, abbia dato causa all'iniziativa di cui si assume l'illegittimità»; Cass. civ., sez. un., 19 ottobre 2011, n. 21578, secondo cui «Le controversie tra proprietari, relative alla violazione delle distanze legali tra le costruzioni o rispetto ai confini, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di cause tra privati, anche quando la violazione denunciata riguardi una costruzione realizzata in conformità ad una concessione edilizia (eventualmente) illegittima, potendo il giudice ordinario, cui spetta la giurisdizione vertendosi in tema di violazione di diritti soggettivi, accertare incidentalmente tale illegittimità e disapplicare l'atto».

k) sulla deroga introdotta dall'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001:

k1) per la natura ricognitiva dell'orientamento giurisprudenziale di cui alla precedente lett. h1), v. Corte cost., 14 giugno 2016, n. 189, 20 luglio 2016, n. 185,
k2) sulla sua natura di principio fondamentale: v. Corte cost., 24 aprile 2020, n. 70 (Mass. red. in *Giur. costit.*, 2020, 776) secondo cui «Lo stesso art. 2-bis del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1-ter, è stato considerato principio fondamentale 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» (sentenza n. 86 del 2019), salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 32 del 2019»; iii) Corte cost., 2014, n. 134 «la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del

d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche». [...] Tale principio è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l'art. 2 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), l'art. 2-bis, a norma del quale «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 decreto del Ministro dei lavori pubblici 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»; k3) in dottrina: sui limiti di tale deroga che non si estende all'intero sistema degli standard urbanistici decretando il definitivo superamento della disciplina dettata dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968: 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. costit.*, 2017, 471-472; k4) nella giurisprudenza amministrativa, i) per la tesi secondo cui la norma facoltizza, ma non obbliga le regioni a prevedere deroghe al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 – che in mancanza di un intervento regionale – si applica integralmente v. Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2023, n. 4933; ii) per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione normativa, Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 2020, n. 6282; k5) con riguardo al recupero abitativo dei sottotetti: v. Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 282 (Mass. red. in *Foro amm.*, 2017, 1215,) secondo cui è legittima la norma regionale che si limita a consentire anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti ad una determinata data, legittimamente realizzati o condonati, purché siano rispettati una serie di limiti di altezza e di rapporto "illuminotecnico", tra cui le distanze minime;

- l) con riguardo all'effetto innovativo dell'art. 5, co. 1, lett. b-bis), legge 14 giugno 2019, n. 55 secondo cui: "le disposizioni di cui all'art. 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3) dello stesso articolo 9", vale a dire le zone omogenee C, le cc.dd. zone di espansione:
 - l1) per la natura di interpretazione autentica, applicabile anche ai rapporti in corso, si veda: T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 17 giugno 2022, n. 584, Cons. giust. amm., sez. riun., 28 febbraio 2022, n. 117, Cass. civ., sez. II, 12 marzo 2021, n. 7027;

12) in dottrina: BONA, *Il d.l. 18 aprile 2019 n. 32: distanze legali, ragioni dell'economia, ragioni dell'ambiente*, in *Foro it.*, 2019, 2864.

