

Università degli Studi di Padova
Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario
Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza
a.a. 2022-2023

Titolo tesi: **Gli Standard Urbanistici tra Stato e Regioni**

Relatore: Prof. Santacroce Clemente Pio

Studente: Agostini Giulio

GLI STANDARD URBANISTICI TRA STATO E REGIONI

AGOSTINI GIULIO

Capitolo 1°

GLI STANDARD URBANISTICI: IL DM N. 1444 E LA CARTA COSTITUZIONALE

1. L'origine degli Standard a livello urbanistico.....	8
1.1. L'intervento del legislatore statale.....	10
1.2. La novità nel Dm n. 1444.....	11
1.3. Gli eventi franosi ed alluvionali di metà anni '60.....	12
1.4. La legge Ponte e il Dm n. 1444 come provvedimenti transitori.....	14
2. Il significato di "standard".....	16
3. La manualistica nella letteratura tecnica.....	17
3.1. "Il dimensionamento dei servizi negli abitati".....	17
3.2. Alcuni contributi manualistici di settore.....	18
3.3. Il "manuale dell'architetto".....	19
4. Alcuni esempi pratici.....	20
4.1. L'attività normativa delle amministrazioni comunali.....	20
5. L'attività normativa anteriore al 2 aprile 1968.....	21
5.1. L'INA-Casa.....	22
5.2. I Comuni e i regolamenti edilizi.....	22
5.3. I primi (timidi) interventi a livello nazionale.....	23
5.4. Il Ministero dei lavori pubblici.....	23
6. La Legge Ponte e il Dm n. 1444 del 1968.....	24
6.1. L'iter legislativo e la Relazione dell'On. Ministro Mancini.....	24
6.2. La lunga strada verso il Dm n. 1444.....	26
6.3. Il campo di applicazione.....	28
6.4. Le zone territoriali omogenee.....	30
6.4.1. Le difficoltà derivanti dalla suddivisione del territorio in zone.....	31
6.4.2. La definizione di ZTO.....	32
6.5. I rapporti massimi.....	33
6.5.1. Gli standard negli insediamenti residenziali.....	34
6.5.2. Gli standard negli insediamenti produttivi.....	36

7. Il ruolo degli standard.....	36
8. I problemi sorti in seguito all'approvazione del Dm n. 1444.....	39
8.1. Gli standard sostituivi.....	40
8.2. Le problematiche legate al centro storico.....	40
8.3. La differenziazione degli standard.....	41
8.4. Gli standard "liberi" da superfici fondiarie.....	42
9. Standard urbanistici ad operatività immediata e ad operatività differita.....	42
9.1. La funzione degli standard ad operatività immediata.....	43
9.2. La disciplina degli standard ad operatività immediata.....	45
10. Gli standard in Costituzione.....	47
10.1. Il Concetto di "governo del territorio".....	48
10.2. Il ruolo dei Comuni.....	52
10.3. Le origini dell'"urbanistica".....	54
10.3.1. Il ruolo dei Comuni.....	54
10.4. L'Urbanistica come materia e come funzione.....	57
10.4.1. Definizione di "urbanistica".....	57
10.4.2. L'urbanistica nella storia.....	58
10.5. Gli standard come livelli essenziali delle prestazioni.....	60
10.5.1 L'Urbanistica come materia legislativa.....	60
10.5.2. L'Urbanistica come funzione amministrativa.....	60
10.6. Le materie confinanti con il governo del territorio.....	61
10.6.1. La "Panurbanistica".....	61
10.6.2. La tutela del patrimonio.....	64
10.6.3. La tutela dell'ambiente.....	64
10.6.4. L'ordinamento civile.....	65
10.7. Il "perché" del governo del territorio.....	67
10.8. Il governo del territorio e la determinazione dei livelli essenziali.....	69
10.8.1. Il significato di livello essenziale delle prestazioni.....	71

Capitolo 2°

L'APPLICAZIONE IN SEDE REGIONALE DEGLI STANDARD DI CUI AL DM N. 1444 DEL 1968

1. L'introduzione degli Standard come quantità minime.....	75
------------------------------------------------------------	----

2. L'attività legislativa delle singole Regioni sul fronte degli standard.....	78
3. Regioni a Statuto Speciale.....	78
3.1. Valle d'Aosta.....	78
3.2. Trentino Alto Adige.....	83
3.2.1. Provincia autonoma di Trento.....	83
3.2.2. Provincia autonoma di Bolzano.....	88
3.3. Friuli-Venezia Giulia.....	94
3.4. Sardegna.....	103
3.5. Sicilia.....	106
4. Regioni a Statuto Ordinario.....	112
4.1. Piemonte.....	112
4.2. Lombardia.....	117
4.3. Veneto.....	120
4.4. Liguria.....	125
4.5. Emilia Romagna.....	131
4.6. Toscana.....	136
4.7. Umbria.....	142
4.8. Lazio.....	147
4.9. Marche.....	148
4.10. Abruzzo.....	149
4.11. Molise.....	151
4.12. Campania.....	153
4.13. Puglia.....	155
4.14. Basilicata.....	156
4.15. Calabria.....	157
5. Conclusioni.....	159

Capitolo 3°

A QUALI STANDARD SI RIVOLGE L'ARTICOLO 2 BIS TUE? UNA BREVE DISAMINA DELLA
NORMA, PASSANDO PER LA LEGISLAZIONE URBANISTICA LOMBARDA

1. La distinzione tra standard urbanistici e standard edilizi.....	163
2. L'articolo 2 bis del TUE: le sue origini.....	165

2.1. Il punto di vista della giurisprudenza.....	169
2.2. La natura delle norme sulle distanze tra le costruzioni.....	170
2.3. La giurisprudenza e gli standard edilizi.....	179
2.3.1. La Corte di Cassazione.....	179
2.3.2. La Corte Costituzionale.....	183
2.4. L'articolo 2 bis alla luce dei lavori preparatori del legislatore.....	193
3. Gli standard e le competenze di Stato e Regioni.....	195
3.1. Le competenze esclusive e concorrenti di Stato e Regioni.....	196
3.2. L'art. 2 bis nell'intreccio delle competenze di Stato e Regioni.....	198
4. Un esempio di applicazione dell'articolo 2 bis: la legislazione lombarda.....	202
4.1. La L.R. n. 12 del 2005 e gli sviluppi successivi.....	204
5. La L. R. n. 12/2005 e l'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato.....	208
5.1. L'Ordinanza n. 1949: i fatti di causa.....	209
5.2. L'Ordinanza n. 1949: le conclusioni del giudice amministrativo.....	213
5.3. La centralità degli standard urbanistici nell'Ordinanza n. 1949.....	215
6. Prospettive di riforma legislativa.....	216
6.1. La proposta Lupi.....	216
6.2. La proposta Mariani.....	217
6.3. La proposta Mantini.....	218
6.4. La seconda proposta Lupi.....	219
6.5. La commissione Giovannini.....	220
6.6. Riflessioni conclusive.....	226

Capitolo 4°

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. L'importanza del linguaggio.....	227
2. L'articolo 2 bis e l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 1949.....	229
2.1. Il contenuto dell'Ordinanza.....	229
2.1.1. L'abdicazione del legislatore statale.....	229
2.1.2. L'«autonomia» degli standard urbanistici.....	230
2.1.3. L'illegittimità dell'art. 2 bis: le conseguenze.....	231
3. La legislazione lombarda e gli standard.....	231

3.1. Gli standard urbanistici propriamente detti.....	232
4. Verso una riforma degli standard.....	234
4.1. Una riforma dei rapporti, in termini di competenza, tra Stato e Regioni....	235
4.2. Gli standard urbanistici e l'art. 117, 2° comma, lettera m).....	238
4.3. Le più recenti proposte di riforma legislativa.....	241
5. Considerazioni finali.....	242
5.1. Alcuni punti fermi.....	243
5.2. La posizione della Corte Costituzionale.....	245
5.1.1. Il governo del territorio e i suoi principi fondamentali.....	246
5.1.2. Il Dm 1444 quale principio fondamentale del governo del territorio...	248
5.1.3. L'art. 2 bis TUE e gli standard «urbanistici».....	249
5.3. L'opinione dell'autore.....	250
 BIBLIOGRAFIA.....	 255
 LEGGI E PROVVEDIMENTI REGIONALI (E PROVINCIALI).....	 259

CAPITOLO 1° - GLI STANDARD URBANISTICI: IL DM N. 1444 E LA CARTA
COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. L'origine degli Standard a livello urbanistico - 1.1. L'intervento del legislatore statale - 1.2. La novità nel Dm n. 1444 - 1.3. Gli eventi franosi ed alluvionali di metà anni '60 - 1.4. La legge Ponte e il Dm n. 1444 come provvedimenti transitori - 2. Il significato di "standard" - 3. La manualistica nella letteratura tecnica - 3.1. "Il dimensionamento dei servizi negli abitati" - 3.2. Alcuni contributi manualistici di settore - 3.3. Il "manuale dell'architetto" - 4. Alcuni esempi pratici - 4.1. L'attività normativa delle amministrazioni comunali - 5. L'attività normativa anteriore al 2 aprile 1968 - 5.1. L'INA-Casa - 5.2. I Comuni e i regolamenti edilizi - 5.3. I primi (timidi) interventi a livello nazionale - 5.4. Il Ministero dei lavori pubblici - 6. La Legge Ponte e il Dm n. 1444 del 1968 - 6.1. L'iter legislativo e la Relazione dell'On. Ministro Mancini - 6.2. La lunga strada verso il Dm n. 1444 - 6.3. Il campo di applicazione - 6.4. Le zone territoriali omogenee - 6.4.1. Le difficoltà derivanti dalla suddivisione del territorio in zone - 6.4.2. La definizione di ZTO - 6.5. I rapporti massimi - 6.5.1. Gli standard negli insediamenti residenziali - 6.5.2. Gli standard negli insediamenti produttivi - 7. Il ruolo degli standard - 8. I problemi sorti in seguito all'approvazione del Dm n. 1444 - 8.1. Gli standard sostitutivi - 8.2. Le problematiche legate al centro storico - 8.3. La differenziazione degli standard - 8.4. Gli standard "liberi" da superfici fondiarie - 9. Standard urbanistici ad operatività immediata e ad operatività differita - 9.1. La funzione degli standard ad operatività immediata - 9.2. La disciplina degli standard ad operatività immediata - 10. Gli standard in Costituzione - 10.1. Il Concetto di "governo del territorio" - 10.2. Il ruolo dei Comuni - 10.3. Le origini dell'"urbanistica" - 10.3.1. Il ruolo dei Comuni - 10.4. L'Urbanistica come materia e come funzione - 10.4.1. Definizione di "urbanistica" - 10.4.2. L'urbanistica nella storia - 10.5. Gli standard come livelli essenziali delle prestazioni - 10.5.1 L'Urbanistica come materia legislativa - 10.5.2. L'Urbanistica come funzione amministrativa - 10.6. Le materie confinanti con il governo del territorio - 10.6.1. La "Panurbanistica" - 10.6.2. La tutela del patrimonio - 10.6.3. La tutela dell'ambiente - 10.6.4. L'ordinamento civile - 10.7. Il "perché" del governo del territorio - 10.8. Il governo del territorio e la

determinazione dei livelli essenziali - 10.8.1. Il significato di livello essenziale delle prestazioni.

L'oggetto dell'indagine, contenuta nel seguente capitolo, saranno gli standard urbanistici introdotti il 2 aprile del 1968 tramite il Decreto Ministeriale n. 1444. Verranno esaminate, in particolar modo, le esigenze, di tipo storico e normativo, che spinsero il legislatore statale ad approvare dapprima la Legge Ponte, che modificò la Legge Urbanistica fondamentale del 1942 e successivamente ad adottare il Dm n. 1444.

Si proseguirà sottolineando di come l'esigenza a che venissero introdotti degli standard omogenei, su tutto il territorio nazionale, fu palesata ben prima da diversi manuali della dottrina, rispetto alla loro concretizzazione dal punto di vista normativo.

Il passo successivo consisterà nell'esaminare l'attività normativa formale che portò all'adozione del Dm n. 1444, per poi soffermarsi sul contenuto del Decreto stesso.

Successivamente si cercherà di approfondire tanto i pregi, quanto i difetti della disciplina introdotta con l'adozione del DM, e i problemi che ne derivarono.

Si prenderà, poi, in considerazione una distinzione molto spesso tralasciata, ossia quella tra gli standard ad operatività immediata e gli standard ad operatività differita, soffermandosi, in particolar modo, sui primi.

Infine si cercherà di condurre un'analisi in ordine al ruolo ricoperto dagli standard nell'attuale ordinamento costituzionale.

1. - L'origine degli standard urbanistici è da far risalire agli anni '60, quando si comprese quanto fosse necessario un intervento del legislatore statale, su scala nazionale, per risollevare una situazione, quella urbanistica, in cui gli operatori del settore edilizio, in primis gli imprenditori, la facevano da padrone. In realtà, e lo si vedrà fin da subito, una disciplina del tutto simile a quella contenuta nel Dm n. 1444 la si poteva rinvenire facilmente anche all'interno di strumenti urbanistici locali, quali i regolamenti edilizi comunali di fine '800.

Il problema ovviamente restava. E consisteva nel fatto che non si poteva correre il rischio di affidare ai Comuni la gestione, dal punto di vista normativo, di una disciplina come quella urbanistica, su cui pure le amministrazioni locali esercitavano la loro potestà da tempo immemore. Infatti non tutte le amministrazioni comunali, soprattutto

quelle di modeste dimensioni anche dal punto di vista del personale a disposizione, avrebbero potuto tenere testa alle influenze, di ordine economico, di taluni grandi impresari edili.

L'occasione per introdurre gli Standard venne pure dalla constatazione che gli strumenti pubblici di pianificazione, utilizzati nel corso degli anni '40, '50 e '60, non erano riusciti in alcuni casi:

- da un lato a regolamentare in maniera ordinata lo sviluppo delle città;
- dall'altro ad assicurare che anche le popolazioni di bassa estrazione sociale potessero vivere in condizioni urbanistiche quantomeno accettabili.

Infatti, sebbene la Legge urbanistica fondamentale, vale a dire la Legge n. 1150 del 1942, avesse messo a disposizione dei Comuni degli strumenti di pianificazione ⁽¹⁾, diverse amministrazioni furono del parere che si trattassero in realtà di «trappole normative», perché eccessivamente vincolanti, e decisero pertanto di lasciare che fosse la spontaneità a guidare lo sviluppo urbanistico delle città. Altre, invece, li utilizzarono, mentre altre ancora si cimentarono in semplici attività di studio. Il risultato fu che, in realtà, tanto le città che si erano impegnate nell'adozione di tali strumenti urbanistici, quanto quelle prive, si svilupparono nello stesso senso.

Ora, a chi pensasse che questo lavoro è indirizzato a dimostrare l'incapacità, a suo tempo, della maggior parte delle Amministrazioni Locali di amministrare, da un punto di vista urbanistico, il loro territorio, va fin da subito precisato che in Italia, ma forse questo discorso vale per tutta l'Europa, l'urbanistica è stata un'invenzione dei Comuni ⁽²⁾. Quando poco fa si è detto che la Legge Urbanistica fondamentale introdusse degli strumenti di pianificazione, mal o poco utilizzati dalle Amministrazioni Locali, va adottata per un momento una prospettiva differente. E cioè quella per cui questo si verificò anche perché i Comuni già da tempo avevano concepito dei validi strumenti di

⁽¹⁾ Si fa riferimento in particolare all'articolo 4 della Legge n. 1150 del 1942, il quale, stabilendo che la disciplina urbanistica si sarebbe attuata per mezzo dei *piani regolatori territoriali*, dei *piani regolatori comunali*, oltreché delle norme sull'attività costruttiva edilizia, contenute in *programmi di fabbricazione* ed in appositi regolamenti, metteva a disposizione delle Amministrazioni Locali degli strumenti, più o meno adeguati, per pianificare gli usi del suolo.

² Si veda, in particolare, E. FERRARI in "*I comuni e l'urbanistica*", in "Il governo del territorio", atti del sesto convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, 2003, Milano, A. Giuffrè, nel quale l'autore sottolinea il forte rapporto che sussisterebbe tra i Comuni e il governo del territorio, dato che "*la cura pubblica per l'assetto e per la fruizione del centro abitato nasce come una delle prime e fondamentali preoccupazioni degli amministratori della collettività locale*" (pag. 125).

governo del territorio come i regolamenti edilizi, e che nel corso del '800 alcuni di loro si erano mostrati in grado di comandare lo sviluppo edilizio, attraverso il *potere comunale di polizia*, e pertanto ritennero sufficiente far uso dei soli strumenti locali già a loro disposizione (3).

L'attenzione va pertanto rivolta sul fronte delle difficoltà incontrate dal legislatore statale nell'adottare una disciplina omogenea per tutto il territorio nazionale. È il legislatore nazionale che pertanto deve calamitare l'attenzione di questo lavoro d'indagine.

1.1. - Proprio l'arco temporale preso in considerazione, vale a dire gli anni che vanno dal 1942 alla metà degli anni '60, testimonia, in maniera decisa, l'incapacità del legislatore statale di intervenire sul processo di piano, attraverso l'adozione di strumenti «forti» in grado di:

- da un lato di vincolare, in maniera decisa, quelle Amministrazioni Locali pigre sul fronte della pianificazione urbanistica, per spingerle ad intervenire nell'attività di sviluppo urbano;
- dall'altro di evitare di danneggiare o rallentare quelle Amministrazioni già ampiamente virtuose sul punto.

La soluzione venne ben presto individuata nella determinazione di parametri o standard edilizi uniformi per tutto il territorio nazionale.

Il problema, a livello urbanistico, non era soltanto lo sviluppo urbano delle città, che specie nel corso del c.d. *boom edilizio* si era rivelato come privo di senso e sconsiderato e che aveva dato adito a numerose situazioni di abusivismo. Ma, una delle grandi lacune della normativa statale era, la totale assenza di previsioni circa l'obbligatoria presenza di un quantitativo minimo di aree da destinare a infrastrutture e servizi pubblici, necessari ad assicurare alla collettività uno standard di vita accettabile, a prescindere dall'estrazione sociale e dal contesto urbano di riferimento.

Insomma ciò che mancava erano delle previsioni statali in grado di porre delle condizioni minime obbligando in tal senso i Comuni, poco o non del tutto virtuosi, a prevedere all'interno del territorio di riferimento delle quantità minime, di aree da

(3) Si veda sul punto P. URBANI in "Urbanistica" (dir. amm.) [XLV,1992], Enciclopedia del diritto, Giuffrè editore.

destinare all'uso pubblico o comunque collettivo, in rapporto alla quantità della popolazione.

Il fatto di porsi come quantità minime (lo si vedrà più avanti qual'è il vantaggio di una simile configurazione) e non già come quantità massime, lasciava alle Amministrazioni Locali, diciamo quelle più evolute dal punto di vista urbanistico, la possibilità di continuare quel processo creativo ed innovativo, che già avevano dimostrato di portare avanti: “*dalle convenzioni edilizie ed urbanistiche ai piani integrati, dai mutamenti di destinazione alla perequazione urbanistica*” (4), come affermava la dottrina, sono alcuni degli esempi che rappresentano al meglio quello che erano le novità nell'ambito degli strumenti di pianificazione introdotti dalle Amministrazioni Locali.

L'introduzione degli Standard fu pertanto un notevole passo in avanti per il legislatore nazionale, rispetto al passato. Finalmente lo Stato riuscì infatti a ricavarci uno spazio in un terreno, come quello dell'Urbanistica, tradizionalmente appartenuto ai Comuni e agli Enti Locali.

L'assoluta importanza del DM n. 1444 è facile intravederla se per un momento si prende in considerazione il periodo temporale anteriore al 2 aprile 1968, quando la presenza dello Stato, sul fronte della normazione in ambito urbanistico, era a dir poco inconsistente. E quindi l'avvento del Dm 1444 è sicuramente un fatto positivo, assumendo quale punto di vista quello in cui la materia urbanistica vedeva quali unici attori gli Enti Locali.

1.2. - Spingendosi ancora più in là, è possibile affermare che l'approvazione del Decreto n. 1444 del 1968 fu anche una vera e propria dimostrazione di innovatività, da parte del legislatore statale, perché uno dei parametri grazie al quale si misura la sostanza (anche politica) di uno strumento urbanistico è sicuramente il rapporto tra gli spazi destinati all'uso privato e quelli destinati invece all'uso pubblico.

Il quadro normativo statale, in materia urbanistica, mutò appunto con l'approvazione della legge 6 Agosto 1967, n. 765, la c.d. *Legge Ponte*, che:

- da un lato modificò la Legge Urbanistica fondamentale;

(4) Cfr. E. FERRARI in “*I comuni e l'urbanistica*”, in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, cit., pag. 125.

- dall'altro portò alla successiva adozione del Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968. In particolare il Decreto Ministeriale si occupò di precisare, anche da un punto di vista numerico, le quantità minime di aree per servizi, in rapporto al numero di abitanti insediati o da insediare e alle attività produttive, da prevedere in un determinato aggregato urbano. In altre parole, per una certa quantità di metri cubi realizzabili venne prevista una quantità minima di aree da destinare a pubblici servizi.

A chi si interrogasse sul come fu possibile passare da un'epoca, quella successiva al secondo dopoguerra, priva di precise (e omogenee) norme statali a proposito degli standard edilizi e dei rapporti tra spazi per usi pubblici e privati, ad una, quella successiva al 1968, caratterizzata dalla presenza di previsioni normative come quelle del DM n. 1444, la risposta la potrebbe rinvenire:

- da un lato nel fatto di cronaca verificatosi a Messina nel 1966;
- e dall'altro forse, ma anche soprattutto, nelle caratteristiche intrinseche dello strumento normativo utilizzato per introdurre il Decreto Ministeriale n. 1444: ovvero la Legge n. 765 del 1967 (c.d. Legge Ponte).

1.3. - Il fatto di cronaca che smosse le coscienze collettive e convinse, ancora di più, il legislatore nazionale della necessità di giungere al più presto ad un intervento chiarificatore fu il crollo, in conseguenza di una frana, di una porzione consistente della città di **Agrigento**, perlopiù la parte moderna, a ridosso della Valle dei Templi. Quello che però apparve chiaro fin da subito, fu che la frana venne amplificata, e forse causata, dalle recenti costruzioni e quindi dai nuovi agglomerati urbani, costruiti in un totale regime di abusivismo e di speculazione edilizia.

È interessante riportare un frammento della relazione, datata 1966, che la "Commissione di Indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento", istituita in seguito alla frana, indirizzò al Ministro On. Giacomo Mancini. In essa si sottolinea che fino alla data del 19 Luglio 1966, nella coscienza comune, Agrigento era vista o associata perlopiù a pagine letterarie, a paesaggi costeggiati da templi. Una città nota al pubblico, ma più per le sue bellezze architettoniche e perché sfondo di numerose vicende letterarie, che per altro. E di come una frana, di dimensioni mai viste, abbia

portato alla luce la realtà, fatta di gabbie di cemento e di cittadini irrimediabilmente sfollati in mezzo alla strada.

Il materiale raccolto dalla Commissione, sugli eventi di Agrigento, mostrò di come seppur talune Amministrazioni Locali fossero in grado di vantare degli efficaci strumenti di governo del territorio, altre invece erano incapaci di guidare la crescita urbana, perché molto spesso colluse con i poteri economici di vertice. La Commissione soprattutto rese evidente di come l'evento franoso, verificatosi ad Agrigento, fu del tutto razionale ed in linea con l'aberrante situazione urbanistica ed edilizia vissuta dalla città. Ma ancora più grave fu la considerazione che la città di Agrigento rappresentava soltanto la punta dell'Iceberg, perché in realtà molte delle città italiane, dal punto di vista edilizio ed urbanistico, versavano nelle medesime condizioni, chi più e chi meno.

Sull'onda del contenuto della Relazione si infransero, proprio nell'anno di pubblicazione dell'elaborato della Commissione (1966), gli eventi alluvionali che colpirono dapprima Venezia e successivamente Firenze. Essi rivelarono la necessità:

- di sostituire quanto prima una disciplina urbanistica ormai anziana;
- di circoscrivere quanto prima un sistema economico che aveva portato le città al degrado ambientale e ad una espansione senza controllo, trasformando delle semplici alluvioni in vere e proprie catastrofi.

L'analisi della Commissione fu di fondamentale importanza per porre all'attenzione del Parlamento e dei Ministri la necessità di giungere ad un intervento statale chiarificatore, in grado di placare l'attività edilizia, ormai senza più freni, e di porre delle condizioni minime, in termini di:

- altezze, distanze e densità edilizie;
- quantità minime di spazi del territorio comunale da destinare all'uso collettivo.

Insomma, l'intervento statale volto a ristabilire un corretto utilizzo del suolo e orientato nella direzione di dettare pure delle condizioni, urbanistiche ed edilizie, uniformi per tutto il territorio nazionale non poteva più essere rinviato ⁽⁵⁾.

1.4. - Quanto al secondo fattore che fu di fondamentale importanza per convincere, soprattutto le Amministrazioni Locali, della necessità di giungere all'individuazione di dotazioni minime, non derogabili, per tutto il territorio nazionale, occorre soffermarsi sullo strumento normativo utilizzato per giungere all'adozione del Decreto Ministeriale n. 1444 e alle sue particolarità.

⁽⁵⁾ Riportiamo un frammento estratto dalla relazione presentata al Ministro per i Lavori Pubblici, on. Giacomo Mancini, da parte della Commissione presieduta da Michele Martuscelli, è composta da Amintore Ambrosetti, Giovanni Astengo, Nicola di Paola, Giuseppe Guarino, Bruno Malajoli, Angelo Russo e Cesare Valle:

“Signor Ministro, fino al 19 Luglio 1966 nella coscienza comune il nome di Agrigento era associato o con una pagina letteraria o con i vivi ricordi della personale scoperta di un singolare paesaggio punteggiato di templi, inconsuetamente disposti e lontani dal mondo...”

Una frana di inconsuete dimensioni, improvvisa, miracolosamente incruenta, ma terribile nello stritolare o incrinare irrimediabilmente spavalde gabbie di cemento, ed impietosa, al tempo stesso, nello sgretolare vecchie abitazioni di tufo, in pochi istanti, ha buttato fuori casa migliaia di abitanti ponendo Agrigento sotto nuova luce e nuova dimensione...

La gravità dei fatti rilevati pone senza dubbio la situazione di Agrigento a limite delle possibili combinazioni negative di molteplici fattori che concorrono alla formazione di una città, alla sua crescita ed alla sua guida.

...Ma la Commissione, nel rimettere gli atti, sente il suo dovere di segnalare all'attenzione del Signor Ministro, dei Parlamentari e di tutti i responsabili delle amministrazioni pubbliche e degli Enti locali, la gravità della situazione urbanistico-edilizia del paese, che ha trovato in Agrigento la sua espressione limite.

E non può, nel concludere, non auspicare che da questa analisi concreta parta un serio stimolo nel porre un arresto deciso e irreversibile al processo di disgregazione e saccheggio urbanistico.

Il problema non può, ovviamente, essere risolto che con una nuova legge urbanistica la cui emanazione non dovrebbe essere ulteriormente rinviata; ma in attesa che tale legge entri in vigore e dispieghi i suoi effetti positivi e rinnovatori, appare indispensabile ed urgente l'adozione - eventualmente anche nella forma del decreto legge - di alcune essenziali ed incisive norme di immediata operatività, atte ad affrettare la formazione dei piani, ad eliminare nei piani e nei regolamenti le più gravi storture relative ad indici aberranti e a troppe estese facoltà di deroga e ad impedire i più vistosi fenomeni di evasione e speculazione”.

In pratica si prenderà per un momento in considerazione la legge n. 765 del 1967 ⁽⁶⁾, nota in realtà come **Legge Ponte**. Come già precisato poco fa, la previsione normativa in questione introduceva:

- ▶ da un lato, una serie di modifiche alla Legge Urbanistica fondamentale, ossia la Legge n. 1150 del 1942, tra cui l'introduzione di minimi standard edilizi e previsioni in termini di rapporti tra spazi pubblici e privati;
- ▶ dall'altro prevedeva l'adozione, da parte del Governo, di un Decreto Ministeriale, cui spettava il compito di precisare quanto previsto nella legge Ponte, e quindi dare concretezza alle previsioni statali in termini di minimi standard edilizi e rapporti obbligatori tra spazi pubblici e privati.

Ciò che convinse, della necessità di giungere all'adozione della suddetta legge, non fu tanto la bontà del progetto e del suo contenuto, quanto il fatto che l'intenzione originaria era quella di renderlo un provvedimento soltanto provvisorio, di "passaggio" si potrebbe dire. Infatti il passo successivo sarebbe stato quello della totale rivisitazione della disciplina urbanistica fondamentale, e quindi l'approvazione di una legge di riforma organica dell'impianto normativo del 1942 (esigenza espressa anche dalla Commissione di cui sopra). In tal senso la Legge n. 765 ottenne ben presto l'appellativo di "*Legge Ponte*", proprio perché il suo scopo doveva essere quello di traghettare la materia urbanistica verso la tanto agognata riforma, che però non arrivò mai. In compenso, la Legge n. 765 restò, e con essa il suo appellativo.

Anche il Dm n. 1444 doveva avere natura provvisoria, e questo aspetto è confermato dal contenuto dello stesso. È facile notare, ad una prima lettura, che le sue previsioni

(6) Cfr. P. STELLA RICHTER in "*Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*", Riv. giur. edilizia, fasc. 6, 2011, pag. 313, il quale afferma, a proposito della Legge Ponte, che "*decisamente positivo è il giudizio da dare sulla l. 18 aprile 1962 n. 167*". Quanto ai punti salienti della Legge, l'autore li individua: nella "*fissazione di limiti rigorosi di edificabilità nei Comuni sprovvisti di piano, provvidenziale misura di salvaguardia del territorio non pianificato e al tempo stesso causa del ribaltamento del rapporto tra proprietà fondiaria e piano regolatore. Quest'ultimo era stato infatti sempre visto come fonte di limitazioni amministrative al diritto di proprietà, in principio del tutto libero, e aveva quindi dato luogo a resistenze da parte dei proprietari di suoli che avevano spesso impedito l'approvazione del piano regolatore; ora invece il diritto stesso ha in origine una facoltà di trasformazione limitatissima e il proprietario ha quindi interesse all'approvazione di un piano da cui può derivare un ampliamento di tale facoltà. Conseguenza di grande momento è stata che, dopo il 1967, pressoché tutti i Comuni sono riusciti a dotarsi di una disciplina urbanistica del proprio territorio. Il secondo punto qualificante della legge del 1967 è costituito dalla introduzione dei cosiddetti standard urbanistici. Si tratta della forma più significativa di disciplina del potere di pianificazione, che, se non assicura senz'altro la realizzazione di tutti i servizi e le infrastrutture pubblici, assicura almeno la riserva del relativo presupposto necessario: lo spazio per poterli realizzare. Il terzo punto qualificante è rappresentato dalla innovativa disciplina della lottizzazione convenzionata*".

sono piuttosto scarse, e perlopiù ridotte a cifre e rapporti numerici. Non ci sono norme complesse o dal contenuto di difficile decifrazione.

Nonostante fosse noto a tutti che i due provvedimenti sarebbero, prima o poi, venuti meno, tanto la legge Ponte, quanto il Dm n. 1444, furono salutati con entusiasmo. Infatti, pur essendo passeggeri (o almeno così erano stati concepiti), rappresentavano in ogni caso per il legislatore statale un passo in avanti non trascurabile rispetto al recente passato. Lo Stato riusciva così ad inserirsi e ad esercitare un ruolo di primo piano all'interno di una disciplina, quella urbanistica, che fino ad allora non lo aveva visto così tanto protagonista.

2. - La parola “*standard*” assume un significato anche al di fuori di quella che è la scienza trattata in questa tesi, ossia il diritto urbanistico. Il termine ha origine inglese e nella lingua d'oltremarina viene utilizzato per definire un qualcosa che serve per misurare. Alla misura corrisponde la presenza di un autorità, che è colei che provvede a stabilire quella stessa misura o ad approvarla. Ma nella lingua inglese, come anche in quella italiana, il termine viene utilizzato anche per indicare qualcosa di noto, di non discutibile, che può essere usato come termine di paragone (7).

Il concetto di *standard* si ricollega però anche all'attività scientifica e disciplinare, i cui risultati possono confluire pure nella fissazione di *standard*. La c.d. *standardizzazione* nei fatti è un processo che si concretizza nella fissazione di gradi di uniformità, di accuratezza ed eccellenza.

Non resta che domandarsi, a questo punto, come sia potuto giungere un termine del genere nell'ambito del Diritto Urbanistico. Secondo la maggior parte degli studiosi, l'ipotesi più probabile è che l'influenza sia da ricercarsi nella scienza tedesca. Fu infatti in Germania che si iniziò a pensare, per la prima volta, al concetto della zonizzazione urbana, e ad associare pertanto a ciascuna parte della città una precisa funzione, con la presenza dei relativi *standard* urbanistici: in modo che agli indisciplinati progressi economici corrispondessero adeguate sanzioni, previste da regolamenti edilizi. Gli *standard* furono insomma uno strumento utilizzato in Germania per fermare, o comunque per indirizzare, la crescita economica capitalistica.

(7) Dal Dizionario della lingua italiana di Garzanti. *Standard*: modello, tipo al quale ci si uniforma, ci si adegua, o che viene preso come termine di riferimento.

Di diverso avviso è l'urbanista **Melvin M. Webber**, statunitense, il quale ritiene che gli standard derivino dalla cultura tecnica dell'ingegneria civile, e a suo modo di vedere quest'ultima fu, in realtà, decisamente fraintesa. Infatti, nell'idea di Webber, i tecnici si sono sostituiti alla popolazione nella determinazione dei fabbisogni reali. E quindi anche un concetto come quello degli standard, che esprimerebbe una natura perlopiù tecnica, sarebbe stato mal interpretato.

3. - Se è vero che, da un punto di vista giuridico, il concetto di “*standard*” entrerà nel vocabolario del giurista solamente nel 1968, con l'adozione del Decreto n. 1444, va evidenziato tuttavia di come già dopo la seconda guerra mondiale, si diffusero attività di ricerca tecnico-scientifica, con lo scopo di definire le caratteristiche, ma anche le giuste quantità di aree e servizi da destinare a servizi urbani, in favore quindi della collettività. Erano perlopiù gli studiosi coloro perseguivano l'obbiettivo, in sintesi, di superare le criticità mostrate in più parti dalla Legge Urbanistica.

La Legge n. 1150 del 1942 prevedeva per i Comuni la possibilità di dotarsi di Piani Regolatori Generali (c.d. PRG), quindi dei primi strumenti di pianificazione su larga scala. Ma solo poche città finirono con l'adottarli, e questo fu ovviamente fonte di disomogeneità. Anche se va detto che, tanto le città dotate di piano, quanto quelle prive, si espansero allo stesso modo, per il semplice motivo che (a cui si è già fatto cenno) molte amministrazioni locali già conoscevano dei validi strumenti di pianificazione.

Quindi, anche se da un punto di vista formale, il termine *standard* entrerà nel vocabolario del giurista solamente con il Decreto n. 1444, non è da escludere che già prima questo concetto fosse diffuso tra gli studiosi, anche se non con il nome di “*standard*”.

Circa il tema degli standard, totalmente tralasciato dalla Legge Urbanistica fondamentale (fatta eccezione per il tema degli spazi da risegare obbligatoriamente al verde pubblico), diverse opere dottrinali offrono degli spunti interessanti.

3.1. - Enrico Tedeschi, nel suo “*Il dimensionamento dei servizi negli abitati*”, risalente al 1947, si impegnò nel trovare una soluzione a proposito dell'individuazione

di un parametro per poter correttamente dimensionare, in rapporto agli spazi privati, le aree pubbliche.

Prima dello scoppio della seconda guerra mondiale, il problema, nelle aree urbane, dell'individuazione degli spazi da destinare all'uso pubblico o ai servizi collettivi, era avvertito unicamente dal punto di vista del verde pubblico: *“il determinare quale deve essere l'area minima da destinarsi a parchi e a giardini nello studio di un moderno piano regolatore costituisce certamente uno dei problemi più difficili che si presentino ai moderni urbanisti”* (8).

Proprio considerando il tema del verde pubblico cominciavano a sorgere i primi problemi, per esempio: le aree da destinare al verde pubblico dovevano essere calcolate utilizzando come parametro di riferimento il numero di abitanti o l'estensione della popolazione? Una questione di non poco conto, considerando che solo nel primo caso, e cioè rapportandosi al numero di abitanti, al loro aumentare, sarebbe aumentato anche il numero di aree da destinare al verde pubblico. Oggi, e lo si vedrà meglio nel prosieguo della trattazione, la tendenza è quella di voler prendere in considerazione (nel calcolo della dimensione dei servizi che è necessario erogare) pure quei cittadini che passano per la città o che vi trascorrono gran parte della loro giornata (per i più svariati motivi).

L'autore del manuale cerca allora di focalizzarsi su di un unico obiettivo, e cioè giungere a stabilire un parametro che permetta di avvicinare il più possibile tra di loro il tema del dimensionamento dell'abitato con quello del dimensionamento dei servizi.

Il saggio di Tedeschi termina con l'elencazione di una serie di standard, che non sono così elevati rispetto a quanto ci si sarebbe potuti aspettare. Questo perché, come spiega bene lo stesso autore, un conto è pensare alla città reale, altra cosa è restare ancorati all'idea di città ideale: *“... se non si vuole restare fuori della realtà e fare della città ideale del nostro tempo una semplice esercitazione formale”* (9).

3.2. - Altri esercizi dottrinali, ma consistenti più che altro in **contributi settoriali**, sono:

(8) Cfr. L. FALCO in *“I ‘nuovi’ standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti”*, 1993, Roma, Edizioni delle Autonomie, pag. 14.

(9) Cfr. L. FALCO in *“I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti”*, cit., pag. 21.

- A) a proposito dell'*edilizia religiosa*, un lavoro portato avanti da Renato Costa per conto della Pontificia Commissione per l'arte sacra in Italia, in cui si elencano gli elementi costitutivi di un complesso parrocchiale. Tale lavoro venne presentato in occasione del quinto congresso nazionale dell'INU svoltosi a Genova nel 1954;
- B) a proposito delle *attrezzature sportive* va citato il lavoro di ricerca condotto da Bruno Zauli, segretario generale del CONI (Comitato Olimpico Nazionale). Si tratta del risultato di una ricerca attribuibile al Centro studi impianti sportivi del CONI, in simbiosi con il Servizio Urbanistico del Ministero dei Lavori Pubblici. Tale contributo si occupa del dimensionamento delle attrezzature da gioco, dei campi sportivi, degli impianti per manifestazioni agonistiche e complessi sportivi;
- C) a proposito del *verde pubblico*, che è già detto essere stato l'unico standard urbanistico preso in considerazione dalla Legge Urbanistica del '42, il lavoro di ricerca è attribuibile a Mario Ghio. Tale contributo perverrà alla definizione di standard in maniera piuttosto generica, perché consistente più che altro nell'"*adattamento alla realtà italiana di numerose esperienze straniere (svizzere e tedesche)*"⁽¹⁰⁾.

Insomma, questi contributi si rivelano essere eccessivamente settoriali e pertanto inutili in un discorso che cerca di intravedere uno spiraglio nella perenne ricerca di parametri per la corretta definizione delle aree da destinare a standard.

3.3. - Un altro lavoro dottrinale in cui compare il tema degli standard, anche se in una prospettiva diversa dal solito, è il "*Manuale dell'architetto*", edito a cura dell'USIS (United States Information Service) nel 1945, e poi ripubblicato a cura del CNR nel 1953 (seguito poi anche da un totale rifacimento ad opera dello stesso nel 1962).

Si tratta di un manuale che si rivolge perlopiù ad un pubblico di professionisti del settore, che però mostra in maniera alquanto chiara di come fosse concepito il ruolo dell'architetto. Questo viene immaginato come di un supervisore, il cui compito consisterebbe nel verificare che determinati parametri (in particolare gli standard urbanistici) trovino piena attuazione: "*le mansioni che vengono prefigurate sono essenzialmente mansioni di controllo: il progettista sembra dover intervenire per*

⁽¹⁰⁾ Cfr. L. FALCO in "*I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti*", cit., pag. 27.

salvaguardare la corretta realizzazione di operazioni, quasi del tutto definite nella loro successione” (11). Ma non solo, perché nel manuale si passa poi all’esame dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti che in ogni insediamento non possono mancare. Con anche l’indicazione delle dimensioni di ciascuno di essi. Come già è stato sottolineato poc’anzi, il concetto di standard non è totalmente diffuso, eppure è impossibile non avvertirne la presenza.

Negli anni successivi numerosi sono i manuali di tecnica urbanistica che vengono redatti. In alcuni di essi vengono addirittura promossi standard più elevati rispetto a quelli poi contenuti nel DM n. 1444. Mancano, invece, in quasi tutte le produzioni manualistiche delle risposte chiare, nei confronti degli Enti Locali, sul dove e sul come le amministrazioni possano rinvenire le aree per la concreta realizzazione dei suddetti standard. E questo è sicuramente un primo grande difetto. L’Ente Locale si ritrova obbligato a rispettare determinate prescrizioni, senza certezza di come farlo.

4. - Ma come mai è possibile rintracciare già nel dopoguerra, all’interno di produzioni manualistiche, dei riferimenti chiari a standard di tipo urbanistico, prima ancora della comparsa del DM n. 1444?

Semplicemente perché:

- da un lato gli studiosi cercarono di ovviare alle mancanze della Legge Urbanistica fondamentale, che non conteneva alcuna indicazione circa gli standard urbanistici;
- dall’altro perché le Amministrazioni Comunali più virtuose avevano già messo a punto delle valide tecniche di controllo dello sviluppo urbano.

L’incessante produzione dottrinale non era però stata accompagnata da valide attività di produzione normativa sul fronte della legislazione statale.

4.1. - Quanto all’attività di ricerca e di produzione di nuove soluzioni, da parte di Amministrazioni Locali o su più vasta scala, è possibile fornire alcuni esempi concreti:

a) nel Piano Regolatore Generale di Roma, risalente al 1962, sono contenuti, per la prima volta, dei criteri localizzativi e dimensionali per quei servizi rivolti alla collettività. L’intenzione era quella di dar vita a dei quartieri residenziali di una certa

(11) Cfr. L. FALCO in *“I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l’uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l’applicazione nei diversi contesti”*, cit., pag. 30.

dimensione, ma separati dal resto della città: “... sono previsti i servizi primari ad essi pertinenti, zone verdi, campi di gioco, scuole elementari, centri sociali, commerciali, culturali, ecc. Ogni gruppo di nuclei è completato dai servizi che si richiedono: campi sportivi e parchi, scuole medie e di grado superiore, centri commerciali, sociali, servizi ospedalieri, ecc.”⁽¹²⁾;

- b) il Piano Regolatore Generale di Modena è forse il primo esempio di strumento urbanistico locale in cui si decise di affrontare il problema dei servizi ricorrendo agli *standards*;
- c) il Piano Regolatore Intercomunale di Torino, adottato nel 1964, stabilisce all’articolo 12 delle *Norme tecniche di attuazione*, i minimi standard urbanistici che dovrebbero essere utilizzati nella redazione dei PRG da parte dei Comuni. Va sottolineato che si tratta di criteri privi di una qualche vincolatività;
- d) il Piano Intercomunale Milanese, risalente al 1967, contiene dei minimi standard urbanistici. Si prevede infatti che i Comuni si impegneranno, nella redazione del PRG di competenza, nel rispettare la misura minima di 100 m² per abitante da destinare ad aree per servizi rivolti alla collettività. Solo quando sia dimostrabile che tale quantità non è reperibile, si potrà scendere alla cifra minima di 42 m² per abitante.

Quanto è stato esposto in questo paragrafo testimonia, per un verso la capacità di alcuni Enti Locali di affrontare il problema della mancanza di previsioni in grado di obbligare i Comuni a destinare aree per infrastrutture e dotazioni collettive, e dall’altro il differente metodo con cui le stesse Amministrazioni decisero di affrontare il suddetto medesimo problema. Insomma era piuttosto evidente quanto fosse necessario giungere, al più presto, ad un maggiore grado di omogeneità (normativamente parlando) nel territorio nazionale.

5. - Va precisato, a onor del vero, che non fu soltanto la dottrina ad impegnarsi, prima dell’adozione del Decreto 2 aprile 1968, sul fronte degli standard urbanistici.

⁽¹²⁾ Cfr. L. FALCO in “*I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l’uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l’applicazione nei diversi contesti*”, cit., pag. 50.

5.1. - Si pensi all'attività dell'INA-Casa, vale a dire l'ente introdotto dal Piano di intervento previsto dalla Legge 28 febbraio 1949 n. 43, con cui il Parlamento italiano approvò i *“Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”*. Si trattava di quell'intervento, su larga scala, che lo Stato Italiano mise in atto per la realizzazione di opere di edilizia residenziale pubblica.

Nell'ambito del progetto dell'INA-Casa furono adottate delle disposizioni con l'obbiettivo di controllare la realizzazione di estese parti di città, potremmo dire *“pubbliche”*. In particolare si agì pure sull'obbligatoria presenza di spazi per aree e servizi pubblici di modo che tali città potessero essere, in tutto e per tutto, autosufficienti.

I lavori dell'INA-Casa furono pertanto rilevanti perché, a differenza del lavoro della dottrina perlopiù orientato all'articolazione di proposte che potessero essere valide per qualunque insediamento, i progettisti dell'INA-Casa si trovarono ad affrontare problemi reali, avendo a che fare con veri e propri insediamenti residenziali, peraltro piuttosto ampi.

5.2. - Risalendo ancora più indietro nel tempo, già i regolamenti edilizi di fine '800, come anche poi quelli della prima metà del '900, stabilirono parametri edilizi che oggi si fanno rientrare nel concetto di *“standard urbanistici”*. Il riferimento è, per esempio, al limite massimo di altezza degli edifici, che veniva calcolato prendendo come parametro di riferimento la larghezza della strade.

I comuni si ponevano l'obbiettivo di garantire il rispetto di questi parametri, anche in assenza di apposite normative di legge, dando quindi modo a questi parametri di essere, di fatto, degli standard: *“in quella ormai lontana stagione il ruolo dei Comuni sull'attività edilizia consisteva proprio in ciò: nel garantire l'applicazione delle regole della tecnica del tempo; regole che - pur in assenza di apposite normative di legge - finivano così ad assumere (al pari degli attuali standard) carattere generale⁽¹³⁾”*.

È possibile notare, quindi, come già è stato sottolineato poco fa, che il bisogno a livello urbanistico/edilizio non consisteva tanto nel produrre nuove regole, perché

⁽¹³⁾ Cfr. F. SALVIA in *“Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità”*, in *“L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato”*, atti del Terzo convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Genova 19-20 Novembre 1999, a cura di E. FERRARI, 2000, Milano, A. Giuffrè, pag. 113.

queste erano già facilmente rinvenibili in strumenti urbanistici come i regolamenti edilizi, quanto rendere queste regole/parametri vincolanti su tutto il territorio nazionale.

5.3. - L'epoca in questione, quella di fine '800 e dei primi anni del '900, era quella in cui una disciplina unica nazionale, in termini di pianificazione urbanistica, era del tutto assente. Era un'epoca nella quale la conformazione del territorio era frutto dell'attività dei soli privati, sulla base di regole dettate a livello comunale.

L'intervento pubblico, pur presente, era limitato alla stipulazione, con i privati, di convenzioni urbanistiche: “*le determinazioni sulla espansione urbana dipendevano in modo prevalente dalle opzioni dei proprietari dei suoli sulle quali tuttavia il Comune interferiva attraverso la stipula di apposite convenzioni urbanistiche* (14)”.

Quando poi nel '42 vennero introdotti, a livello nazionale, i primi strumenti di pianificazione a disposizione dei Comuni, i parametri contenuti nei precedenti regolamenti edilizi iniziarono a venire meno.

A onor del vero questo si verificò perlopiù a partire dagli anni '60, quando cominciarono a trovare concreta attuazione le prescrizioni contenute nella legge urbanistica del '42, e questo diede modo ai privati di costruire derogando quei parametri che fino a quel momento avevano rispettato.

5.4. - A livello istituzionale fu il Ministero dei Lavori Pubblici il dicastero che si impegnò maggiormente nell'attività di definizione dei c.d. standard urbanistici. Attività che si concretizzò nell'adozione, di fatto, di 3 Circolari Ministeriali (c.d. CM). Il riferimento è a:

- a) la Circolare 27 settembre 1963, n. 4555;
- b) la Circolare 29 settembre 1964, n. 3930;
- c) la Circolare 30 gennaio 1967, n. 425.

La Circolare Ministeriale n. 4555 è rubricata come “*Istruzioni per l'applicazione della Legge 18 aprile 1962, n. 167*”, ossia la legge che conteneva disposizioni volte a favorire l'acquisto di aree per l'edilizia economica popolare.

(14) Cfr. F. SALVIA in “*Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità*”. Vedi nota (10)

La circolare ha essenzialmente lo scopo di stabilire che l'attività di determinazione degli standard, che dovranno trovare posto nei *Piani di Edilizia Economica e Popolare* (c.d. PEEP), deve sottostare a dei criteri analitici e deve essere il frutto di indagini accurate. In questo modo viene lasciata libertà alle Amministrazioni Comunali, fornendo loro dei semplici dati orientativi.

Tuttavia questi standard riguardavano i soli soggetti deputati alla redazione dei PEEP, escludendo quindi dall'area di loro applicazione, per esempio, gli stessi privati.

Questi standard, poi, iniziarono a mostrare un problema che, il passare del tempo, si rivelerà essere una grave mancanza della loro disciplina: cioè l'essere totalmente indifferenti al fatto se poi gli standard (quindi i servizi) trovassero o meno concreta applicazione. Il problema verrà poi riassunto con la formula degli «*standard tra quantità e qualità*».

La Circolare Ministeriale n. 3930 riguarda invece i problemi circa le attrezzature scolastiche e il loro inserimento nei piani urbanistici. La Circolare contiene la definizione degli standard, individuati di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione. Qui si va addirittura oltre il semplice rapporto tra metri cubi e abitante, il che è sintomo di un'approfondita attività di ricerca da parte dei Ministeri.

La Circolare Ministeriale n. 425 è una specie di continuazione della Circolare n. 4555, visto che si occupa dell'individuazione di quegli standard (di tipo residenziale) che dovrebbero costituire il criterio base per impostare la definizione dei PEEP.

6. - Giunse infine il momento in cui venne preparato un vero provvedimento, volto alla definizione di standard urbanistici omogenei per tutto il territorio nazionale (rispondendo in questo modo anche alle lamentele contenute della Relazione redatta dalla Commissione di Indagine sugli eventi di Agrigento del 1966).

6.1. - Il 20 Dicembre del 1966 il Ministro dei Lavori Pubblici allora in carica, l'onorevole Mancini, presenterà alla Camera dei Deputati il disegno di legge rubricato come "*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*". Il disegno sarà poi convertito, divenendo la Legge 6 agosto 1976, n. 765, ossia la c.d. ***Legge Ponte***.

L'elemento più interessante della Legge, è nella opinione di tutti, l'introduzione degli **Standard Urbanistici**, cioè delle quantità minime di spazi che ogni piano urbanistico deve inderogabilmente riservare all'uso collettivo.

Conviene per un momento soffermarsi sulla Relazione di presentazione alla legge, redatta dal Ministro proponente, vale a dire il ministro dei lavori pubblici, l'onorevole Giacomo Mancini: *“Colla determinazione dei suddetti standard urbanistici possono fornirsi ai Comuni indicazioni tecniche assai utili per risolvere problemi che si presentano con caratteristiche omogenee in tutte le parti del territorio... limitando così errori nella redazione dei piani. Ma, soprattutto, gli standard possono considerarsi un mezzo assai efficace per contrastare la speculazione fondiaria, in quanto contengono lo sfruttamento del suolo a scopi edilizi tecnicamente accettabili”* (15) (16).

L'introduzione della disciplina degli standard (e quindi l'adozione del Dm n. 1444 del 1968) si fonda su quanto prevede l'**art. 17** (17) della Legge Ponte, che ha modificato la Legge Urbanistica fondamentale, introducendovi l'art. 41-quinquies.

Proprio l'art. 17 stabilisce, al 8° comma, che i Comuni sono tenuti ad osservare *“limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi (quindi spazi privati) e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico, o a parcheggi (quindi spazi pubblici)”*.

(15) Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, 1978, Roma, Edizioni delle Autonomie, pag. 66.

(16) Gli standard, in prima battuta, si dimostrarono uno strumento con cui limitare l'autonomia delle Amministrazioni Comunali. Rispetto ai 25anni precedenti, infatti, questi iniziarono a godere di una libertà inferiore rispetto a quella di un tempo (peraltro alcune amministrazioni avevano abusato di questa possibilità). Si potrebbe anche vedere, in questo, un intervento di segno opposto rispetto alla Legge Urbanistica, la quale aveva offerto ai Comuni la possibilità di usufruire liberamente dei primi strumenti di pianificazione, anche se questo non era accaduto su larga scala. Come si dirà più avanti, questa impostazione, della disciplina sugli standard, non impedì ai Comuni di studiare delle soluzioni per cercare di migliorare questi standard (integrandoli o aumentandoli), perché gli stessi si ponevano e si pongono “soltanto” come un limite minimo, al di sotto dei quali non si può scendere. Ma su questo, ed altri aspetti, si tornerà nel prosieguo della trattazione.

(17) **Art. 17 della Legge n. 765 del 1967:**

8. *“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 fra 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”*.

9. *“I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero 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”*.

Al 9° comma si precisa che questi limiti e rapporti saranno differenziati per zone e individuati da un **apposito decreto**, che provvederà a definirli anche da un punto di vista numerico. Sostanzialmente il decreto provvederà a definire le caratteristiche di queste aree, e a prevedere, per ciascuna di queste, dei limiti e rapporti differenziati.

6.2. - Il decreto in questione è stato pubblicato il 2 aprile 1968, ed è il **Decreto Ministeriale n. 1444**. Si intitola *“Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765”*.

Va tuttavia evidenziato che il processo di adozione del Decreto, ma questa è soltanto una nota formale (puramente procedurale si potrebbe dire), disattese il termine di 6 mesi, previsto dalla Legge Ponte ⁽¹⁸⁾. Un ritardo, in ogni caso, ampiamente giustificabile, in quanto dovuto al fatto che, per la redazione del provvedimento ministeriale, venne costituita, all’interno del Ministero competente (il Ministero dei lavori pubblici), una Commissione di Tecnici che suddivise il proprio lavoro lungo 3 direttrici:

1) impostare, da un punto di vista teorico, gli standard. In pratica, il primo passo fu quello di definire i parametri su di un piano astratto, cercando di comprendere quale potesse essere la base razionale su cui fondare gli stessi standard, affinché fossero credibili e sensati su tutto il territorio nazionale: *“di trovare una base razionale e scientificamente difendibile per delle scelte che, in definitiva, sono legate a fattori molto complessi, quali le abitudini insediative della popolazione, il modo di vita, il contesto economico generale e, non ultime, le decisioni tecniche sui modelli urbani che ci si propone di raggiungere ⁽¹⁹⁾”*;

⁽¹⁸⁾ Il riferimento, in questo, caso è a quanto dispone l’ultimo periodo del 9° comma dell’art. 17 della Legge Ponte, il quale recita: *“In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall’entrata in vigore della medesima”*.

⁽¹⁹⁾ Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell’azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pag. 67.

- 2) definire nel concreto gli standard, quindi la loro determinazione da un punto di vista numerico;
- 3) verificare che gli standard stabiliti, sia astrattamente, che concretamente, fossero adatti. Questa verifica venne condotta attraverso un confronto con diverse parti, sia politiche (in particolare i rappresentanti delle parti comunali), che professionali, come l'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili). Qualcuno parlò, più che di un confronto, di un compromesso, volendo evitare che uno strumento ben congegnato potesse non trovare applicazione nel concreto: *“Altri hanno parlato di ‘compromessi’ tra le varie forze politiche ed economiche che hanno partecipato al dibattito.... Aggiustamenti, riduzioni, eliminazioni sono stati indispensabili pena il rischio di vedere approntato uno strumento eccellente sul piano del rigore scientifico e saperlo disatteso o impugnato al momento operativo (20)”*. Peraltro questo confronto fece venire meno alcuni standard, ritenuti eccessivamente formali, e poco ancorati alla realtà.

Sicuramente tra i 3 momenti, il 3° è stato sicuramente il più importante, sia dal punto di vista politico, che dal punto di vista formativo, per quanto concerne il contenuto del Decreto. Il confronto, tra il momento tecnico sintetizzato dal lavoro degli studiosi, e quello professionale (i professionisti erano coloro che in pratica avrebbero poi visto dispiegare nei loro confronti gli effetti prodotti dal Decreto), fu un importantissimo passo in avanti per giungere ad una sintesi, su cui fondare la credibilità del provvedimento.

Inoltre fu nel corso di questo confronto che venne definito, da un punto di vista numerico, il parametro del rapporto tra spazi da destinare all'uso privato (per insediamenti residenziali e produttivi) e spazi da destinare invece al pubblico. Tale rapporto venne alla luce in base ad un calcolo, che assunse come parametri di riferimento:

- da un lato il rapporto tra abitanti, insediati o da insediare;
- dall'altro l'estensione, in metri quadrati, del territorio di riferimento.

La redazione del Decreto n. 1444 ha quindi richiesto tempi abbastanza lunghi a causa di dibattiti, studi e verifiche.

(20) Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pag. 68.

Come previsto dall'**articolo 17** della Legge Ponte, il Dm n. 1444 si divide in 3 parti. Vi è infatti:

- l'art. 2, che provvede a dettare la disciplina in merito alle c.d. *zone territoriali omogenee*;
- gli artt. 3, 4, 5 e 6, che provvedono a stabilire le regole in ordine alla determinazione dei rapporti, c.d. massimi, tra spazi da destinare a residenze ed attività produttive e spazi invece per servizi, e quindi per la collettività. Nel prosieguo della trattazione si farà riferimento a questa disciplina utilizzando il termine "*rapporti*" (e più avanti come standard urbanistici);
- gli artt. 7, 8 e 9 che provvedono ad individuare i limiti e i vincoli per le attività edilizie, che in gergo tecnico erano noti come standard edilizi. La suddetta disciplina sarà invece menzionata, nel prosieguo, ricorrendo al termine "*limiti*".

6.3. - Prima di passare all'esame del contenuto delle parti in cui si suddivide il Dm n. 1444 occorre soffermarsi per un momento sul campo di applicazione dello stesso, che è fissato all'**articolo 1** ⁽²¹⁾, rubricato proprio come "*Campo di applicazione*". Quest'ultimo stabilisce che i minimi standard urbanistici devono essere osservati, da parte dei Comuni, sia nella redazione dei nuovi strumenti urbanistici (generali), come anche nella revisione di quelli già presenti ⁽²²⁾.

Proprio per forzare i Comuni a muoversi in questa direzione, la Legge Ponte prevedeva:

- per i Comuni non ancora dotati di piano, una serie di limitazioni all'attività edificatoria, che, poi si vedrà, consistevano nei c.d. *standard ad operatività immediata*. Pertanto, fino a quando non veniva adottato uno strumento di pianificazione, vigevano delle limitazioni sul piano dell'attività edilizia;

⁽²¹⁾ **Articolo 1, DM n. 1444/1968.**

1. "*Le disposizioni che seguono si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti*".

⁽²²⁾ Cfr. L. FALCO in "*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*", cit., il quale a pag. 88 ci mostra di come uno "*degli obbiettivi della Legge Ponte, e più nello specifico del Decreto Ministeriale n. 1444, era quello di incentivare la formazione di strumenti urbanistici da parte dei Comuni, i quali fino a quella data avevano, in misura assai scarsa, adottato strumenti e, quando l'avevano fatto, sia attraverso previsioni di piano eccessive, sia attraverso un uso troppo facile del potere di deroga, avevano di fatto vanificato i piani di cui essi stessi si erano dotati*".

- mentre per quelli già dotati veniva limitato l'esercizio dei poteri di deroga, rispetto alla disciplina sugli standard, prevista dal Dm n. 1444.

È interessante riportare a questo punto un dato storico, e cioè che molti Comuni, all'epoca dell'adozione del DM n. 1444, non erano in possesso di strumenti adeguati agli standard urbanistici. Infatti, da un'indagine condotta nella Regione Piemonte, volta a quantificare le inadempienze nei confronti della legislazione urbanistica per la c.d. Area ecologica di Torino, emerge che su 230 Comuni:

- 2 erano totalmente privi di strumenti urbanistici;
- 42 avevano provveduto alla sola perimetrazione del Centro storico, e quindi privi anch'essi di un qualche strumento urbanistico;
- 36 erano dotati del solo Programma di Fabbricazione (d'ora in poi Pdf);
- 2 sono dotati di Piano Regolatore Generale Comunale (d'ora in poi PRGC);

Soltanto 148 risultano avere un PRGC o un Pdf adeguato agli standard del Dm n. 1444, mentre sono 82 i Comuni non adeguati agli standard urbanistici. E va fatta una considerazione su questi dati, e cioè che *“l'area ecologica di Torino è una delle zone dove la pianificazione comunale è stata più sviluppata (23)”*.

Quindi questo dato sembrerebbe mostrare una certa pigrizia (da un punto di vista normativo) da parte delle Amministrazioni Comunali. Tuttavia va sottolineato che la condotta ribelle, rispetto al contenuto del Dm n. 1444, mostrata dai Comuni era motivata dal fatto che molti di loro ritenevano di essere già in possesso di tutti gli strumenti necessari a regolare e coordinare, in maniera valida, lo sviluppo urbano.

(23) Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pag. 90.

6.4. - L'art. 2 ⁽²⁴⁾ del Dm n. 1444 si occupa di dettare la disciplina per quel che concerne le c.d. *zone territoriali omogenee* (d'ora in poi ZTO). Il territorio infatti, nella previsione del Dm 1444, doveva essere suddiviso in zone, omogenee tra di loro. Questa suddivisione sarebbe stata funzionale all'ottenimento, per ciascuna zona, di differenti standard urbanistici da osservare nel territorio di riferimento.

Il territorio, come detto, viene suddiviso in zone, e le zone vengono catalogate secondo delle lettere:

- si comincia con il centro storico, quindi con la zona A;
- si prosegue con la zona B, quindi con quelle porzioni di territorio edificato che costituiscono di fatto il contorno del centro storico;
- si passa alla zona C, quindi quelle parti del territorio destinate a nuovi insediamenti, di tipo residenziale, in quanto non totalmente edificate;
- c'è poi la zona D, ossia quei territori destinati a nuovi insediamenti, di tipo industriale;
- infine, per quanto riguarda la zona E, si tratta di quella parte del territorio destinato all'uso agricolo, mentre la zona F è quella parte del territorio destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Come già detto, suddividere il territorio in zone, risponde all'esigenza di diversificare gli standard urbanistici a seconda delle zone, e quindi a seconda degli usi del suolo, in coerenza con quanto prevedeva la stessa Legge Urbanistica, che annunciava la

⁽²⁴⁾ **Art. 2 “Zone territoriali omogenee”, del DM n. 1444/1968.**

1. “Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 :

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale”.

suddivisione del territorio in zone, per tenere separate quelle da destinare all'espansione urbana e quelle invece che erano già state oggetto di tale fenomeno.

Va precisato che la prima stesura del disegno di legge, presentata dal Governo alle Camere, non presentava alcun riferimento alla suddivisione del territorio in zone omogenee.

6.4.1. - La ripartizione in zone, del territorio, genera delle evidenti **perplexità**:

- a) la prima è che, pur appellandole come “*omogenee*”, l'individuazione delle stesse non avviene in modo omogeneo, in quanto le zone A e B (e in parte anche le C) vengono individuate in base a parametri fisici, edilizi, territoriali e in questo modo si prescinde dalla destinazione d'uso del suolo da parte degli strumenti urbanistici vigenti. Mentre le zone D, E e F (e in parte anche le C) sono caratterizzate, invece, dall'essere individuate sulla base della destinazione d'uso a loro assegnata dai piani urbanistici, senza tener conto pertanto delle loro caratteristiche fisiche. E questa è una evidente stortura, perché il Dmn. 1444 prevede che i limiti e i rapporti siano differenti a seconda della zona presa in considerazione (come si vedrà). Per cui, una zona verrà individuata in un modo o in un altro non in base alle caratteristiche fisiche ed edilizie, ma in base alla politica urbanistica che l'Ente Locale intende perseguire ⁽²⁵⁾;
- b) la seconda stortura consiste nel fatto che i criteri per l'individuazione delle zone, che sono poi gli stessi che determinano la distinzione tra le singole zone, sono piuttosto sommari. Si parla di “centro storico” o di “agglomerati urbani” per le zone di tipo A. O ancora, il fatto che per le zone D si parli di “nuovi insediamenti produttivi”, senza prendere in considerazione il fatto che agli insediamenti industriali potrebbero essere assimilati anche gli usi agricoli del suolo e gli insediamenti commerciali;

⁽²⁵⁾ Cfr. L. FALCO “*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*”, cit., il quale, a pag. 71-72, ci mostra del storture di una simile impostazione, perché l'individuazione delle zone A, B, e in parte anche C, si fonda su parametri come le emergenze artistiche, il valore storico od ambientale, il superamento o meno di determinate densità edilizie o rapporti di copertura (si tratta insomma di dati fisici che prescindono dalla reale destinazione d'uso), mentre una industria, od un agglomerato industriale, già esistente, potrebbe essere considerato sia come una zona omogenea di tipo B o C, a seconda delle caratteristiche di volumetria e copertura degli edifici, sia come una zona di tipo D, con una evidente forzatura della norma, considerando come ‘nuovo’ un insediamento industriale in realtà già esistente. Forse sarebbe stato il caso di fondare il processo di suddivisione del territorio in zone su di un criterio omogeneo, tanto per gli insediamenti residenziali, quanto per le zone deputate alle attività produttive.

c) la terza è che la suddivisione del territorio in zone, rispondendo ad una impostazione di ordine statico, contrasta con quella che è la natura intrinseca della città, vale a dire la sua dimensione dinamica ⁽²⁶⁾.

Nonostante le difficoltà appena esposte, non si può che prendere coscienza del fatto che la suddivisione del territorio, in zone omogenee, è il concetto fondante e la base giuridica formale del Dm n. 1444, così come di buona parte della legislazione regionale successiva (ma si rimanda, per l'argomento trattato, al capitolo successivo). L'intenzione del legislatore statale, mediante l'utilizzo di parametri di zonizzazione così generali, era anche quello di incentivare le Regioni a fornire elementi più precisi per l'individuazione delle zone territoriali omogenee, basandosi su di un concetto di fondo: e cioè che, potendo le Regioni vantare una, sicuramente più approfondita, conoscenza del territorio, avrebbero sicuramente sfruttato questa possibilità per diversificare ulteriormente le zone.

6.4.2. - Ma che cosa significa “*zona territoriale omogenea*”? Si tratta di una porzione del territorio, rispetto alla quale viene tenuta ferma una funzione che, in essa, viene largamente esplicata. Proprio prendendo in considerazione questa funzione, vengono assegnati, a quella precisa zona omogenea, degli standard, di tipo edilizio ed anche sul piano urbanistico.

Il concetto di zona territoriale omogenea richiama pure l'attività di zonizzazione funzionale, che a sua volta si rifà alla corrente dell'urbanistica razionale. L'Urbanistica razionale aveva come proprio cavallo di battaglia proprio la visione secondo cui il territorio andrebbe suddiviso in zone, per l'appunto, tra di loro separate, cosicché l'intervento sul territorio sia rigidamente definito e separato.

Oggi però il concetto di zonizzazione funzionale è decisamente in crisi, anche a seguito del fatto che si è compreso che la città, come sottolineato poco fa, ha la sua principale componente nella *dinamicità*, e pertanto è naturalmente soggetta a cambiamenti. Sicché anche il concetto di zona territoriale omogenea, connessa alla

⁽²⁶⁾ Cfr. L. FALCO in “*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*”, cit., il quale, a pag. 73, si spinge addirittura oltre, affermando che “*la pretesa di catalogare a priori tutte le possibili situazioni fisiche e di uso del territorio di un qualunque aggregato urbano appare certamente assurda*”.

corrente della zonizzazione razionalista e funzionale, è ormai un concetto, si potrebbe dire, desueto (27).

La crisi della zonizzazione può essere superata pensando al territorio, non più come insieme di zone fisicamente e funzionalmente diverse, ma come somma di porzioni territoriali, su cui sono insediati differenti classi sociali. In più ciascuna porzione necessita di servizi differenti, di standard urbanistici diversi, di dotazioni e infrastrutture diversificate. In questo modo si riuscirebbe davvero a comprendere quali sono i bisogni emergenti della popolazione, in particolare di comprendere i bisogni materiali espressi dalle diverse classi sociali.

6.5. - Gli artt. 3, 4, 5 e 6 del Dm n. 1444 disciplinano i c.d. *rapporti massimi tra spazi destinati a residenze ed attività produttive e spazi per servizi*. Quando la norma parla di “rapporti” si riferisce alle dotazioni di spazi e infrastrutture per le esigenze della vita nella collettività. In pratica si fa riferimento alle c.d. *opere di urbanizzazione*.

La quantità, nonché il tipo, di tali opere viene stabilito in modo diverso a seconda dell’uso a cui viene destinato il territorio di riferimento. A tal proposito si distingue tra:

- aree residenziali (e usi assimilabili);
- aree industriali;
- aree commerciali/direzionali.

Ciascuna categoria si ritiene necessita di differenti servizi e infrastrutture di carattere collettivo. Alla fine, però, il confronto che davvero interessa è quello fra aree deputate a usi residenziali e quelle non residenziali.

Ritornando al concetto di rapporti, si potrebbe sintetizzare l’argomento affermando che, in fondo, si tratta di previsioni volte a garantire sul territorio la presenza di aree, sottratte agli insediamenti (residenziali o industriali), su cui possano trovare posto infrastrutture e servizi per la collettività.

(27) Cfr. L. FALCO in “*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell’azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*”, cit., pag. 76. L’autore, già molti anni fa, sottolineava di come questa lettura (e questo progetto) della città mostrasse i limiti soprattutto nel suo essere indifferente rispetto ai meccanismi economici ed ideologici che presiedono allo sviluppo urbano e territoriale. Diventando, di conseguenza, discutibile il concetto stesso di zona territoriale omogenea, che discende dalla zonizzazione razionalista.

6.5.1. - In particolare l'**articolo 4** ⁽²⁸⁾, rubricato come "*Quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee*", si occupa della presenza di aree per servizi, appunto, all'interno degli insediamenti residenziali, come ad esempio la zona A, ossia il centro storico, o la zona B. La norma stabilisce che:

A) nelle zone territoriali omogenee di tipo A (nonché in quelle ad esse contigue), dovrebbe essere assicurato un minimo di aree per servizi di 18 m² per abitante (d'ora in poi mq/ab), insediato o insediabile. Qualora non fosse possibile reperire questa minima quantità il Dm n. 1444 consente delle deroghe, per cui:

- le aree destinate a nuovi servizi, o non ancora occupate da servizi, possono essere contate come doppie. Perciò, se ad esempio dovesse essere vincolata un'area pari

⁽²⁸⁾ **Articolo 4** "*Quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee*", del DM n. 1444/1968.

"La quantità minima di spazi - definita al precedente articolo in via generale - è soggetta, per le diverse zone territoriali omogenee, alle articolazioni e variazioni come appresso stabilite in rapporto alla diversità di situazioni obiettive.

1 - Zone A): l'amministrazione comunale, qualora dimostri l'impossibilità - per mancata disponibilità di aree idonee, ovvero per ragioni di rispetto ambientale e di salvaguardia delle caratteristiche, della conformazione e delle funzioni della zona stessa - di raggiungere le quantità minime di cui al precedente art. 3, deve precisare come siano altrimenti soddisfatti i fabbisogni dei relativi servizi ed attrezzature.

2 - Zone B): 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 vanno 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.

Le aree che verranno destinate agli spazi di cui al precedente art. 3 nell'ambito delle zone A) e B) saranno computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso articolo, in misura doppia di quella effettiva.

3 - Zone C): deve essere assicurata integralmente la quantità minima di spazi di cui all'articolo 3.

Nei comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 10 mila abitanti, la predetta quantità minima di spazio è fissata in mq. 12 dei quali mq. 4 riservati alle attrezzature scolastiche di cui alla lettera a) dell'articolo 3. La stessa disposizione si applica agli insediamenti residenziali in comuni con popolazione prevista superiore a 10 mila abitanti, quando trattasi di nuovi complessi insediativi per i quali la densità fondiaria non superi i mc/mq.

Quando le zone C) siano contigue o in diretto rapporto visuale con particolari connotati naturali del territorio (quali coste marine, laghi, lagune, corsi d'acqua importanti; nonché singolarità orografiche di rilievo) ovvero con preesistenze storico- artistiche ed archeologiche, la quantità minima di spazio di cui al punto c) del precedente art. 3 resta fissata in mq. 15: tale disposizione non si applica quando le zone siano contigue ad attrezzature portuali di interesse nazionale.

4 - Zone E): la quantità minima è stabilita in mq. 6, da riservare complessivamente per le attrezzature ed i servizi di cui alle lettere a) e b) del precedente art. 3.

5 - Zone F): gli spazi per le attrezzature pubbliche di interesse generale - quando risulti la esigenza di prevedere le attrezzature stesse - debbono essere previsti in misura non inferiore a quella appresso indicata in rapporto alla popolazione del territorio servito:

1,5 mq/abitante per le attrezzature per la istruzione superiore all'obbligo (istituti universitari esclusi);

1 mq/abitante per le attrezzature sanitarie ed ospedaliere; 15 mq/abitante per i parchi pubblici urbani e territoriali".

a 1800 m² (corrispondente in realtà alla quota unitaria per 100 abitanti, in ragione del rapporto di 18 mq/ab), essa verrà considerata come se si trattassero di 3600 metri quadrati, e pertanto sufficiente in realtà per 200 abitanti;

- una volta vincolate tutte le aree possibili, si deve ritenere assolto l'obbligo di individuazione di aree da assoggettare a standard. E questo anche quando non viene rispettata la quantità minima di 18 mq/ab.

Quindi l'Amministrazione Locale, attraverso queste due deroghe, può spaziare dai 18 mq/ab, rispettando appieno la dotazione di standard, ai 0 mq/ab, nel caso siano assenti aree da destinare agli standard. Nella realtà è però più facile riscontrare dei valori intermedi;

B) nelle zone territoriali omogenee di tipo B è previsto anche qui, come per le zone di cui alla lettera A, uno standard minimo di aree per servizi pari a 18 mq/ab. Ma, come per le zone A, sono previste delle deroghe. Vi è in particolare quella che consente di reperire, anche al di fuori della zona territoriale, le quantità minime necessarie per raggiungere il valore minimo di 18 mq/ab. Alcuni autori hanno osservato, a proposito della deroga che consente di reperire le aree da destinare a standard anche al di fuori della zona territoriale omogenea di riferimento, una contraddizione evidente ⁽²⁹⁾.

C) nelle zone territoriali omogenee di tipo C non viene prevista alcuna possibilità di deroga del minimo standard urbanistico di 18 mq/ab da destinare ad aree per servizi. Tuttavia la deroga è impedita per i soli Comuni popolosi, per quelli che ad esempio hanno una popolazione superiore ai 10mila abitanti. Perché se invece la popolazione è inferiore al valore di 10mila abitanti, allora il minimo standard urbanistico scende a 12,50 mq/ab. Poi, se nella zona di tipo C sono presenti manufatti di valore storico e artistico, allora il discorso cambia e il minimo standard urbanistico viene innalzato a 24 mq/ab;

⁽²⁹⁾ Cfr. L. FALCO in "Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione", cit., pag. 81 dove si riflette sul fatto che "lo standard di 18 mq ha senso se tale superficie è nelle immediate vicinanze delle abitazioni" altrimenti sorgono evidenti problemi di accessibilità, soprattutto se nella zona di riferimento sono insediate per la maggior parte famiglie non abbienti.

D) per gli abitanti delle zone territoriali omogenee di tipo E, il minimo standard urbanistico totale è fissato in 6 metri quadri per abitante, che devono essere destinati a servizi prescolastici, scolastici e ad attrezzature di interesse comune.

6.5.2. - L'articolo 5⁽³⁰⁾, rubricato come “*Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*”, si occupa invece degli standard che devono essere osservati negli **insediamenti non residenziali**, quindi in quelli aventi natura produttiva.

Per le zone territoriali omogenee di tipo D le aree da destinare a standard non possono essere inferiori al 10% dell'intera superficie occupata dalla zona territoriale.

Per quanto riguarda, invece, i nuovi insediamenti deputati a centri commerciali o a edifici di carattere direzionale, che non costituiscono autonome zone territoriali, viene stabilita una proporzione: per 100 m² di pavimento, devono esserci 80 m² deputati a standard.

Quanto invece alle zone territoriali omogenee di tipo F, la loro individuazione è lasciata nel concreto ai Comuni, che sono quindi liberi di individuare le zone da destinare alle attrezzature e agli impianti di interesse generale.

7. - Si ritiene, ma questa è l'impostazione attualmente diffusa, che gli standard urbanistici siano soprattutto un “*limite esterno alla discrezionalità amministrativa*”

⁽³⁰⁾ **Articolo 5** “*Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*”, del DM n. 1444/1968.

1. “*I rapporti massimi di cui all'articolo 17 della legge n. 765 del 1967, per gli insediamenti produttivi, sono definiti come appresso:*”

- 1) *nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;*
- 2) *nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq. di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq. di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765 del 1967); tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative”.*

dell' *autorità pianificatrice*” (31) (32). Infatti, la funzione urbanistica, in quanto funzione amministrativa, è pura discrezionalità, visto che è in tutto e per tutto un'attività di ponderazione degli interessi in gioco, dove l'interesse pubblico consisterebbe nella ottimizzazione dell'uso del territorio (33).

Ma non è sempre stato così, infatti, come già esposto in precedenza, l'impostazione passata era quella per cui gli standard dovevano avere quale scopo principale quello di limitare e circoscrivere l'attività edilizia, limitando così il consumo di suolo. Non a caso il decreto ministeriale n. 1444, parla di “*limiti*” e “*rapporti*”, quasi a voler ripristinare un delicato equilibrio tra uomo e ambiente, ed impedire uno sfruttamento illimitato del suolo. Oggi però non è più così.

Gli standard urbanistici, introdotti dal Dm n. 1444, hanno rappresentato un passo in avanti enorme rispetto alla disciplina già presente al momento della loro adozione. E quindi se con il passare degli anni è sempre più forte la tendenza a volerne una modifica o una rivisitazione, è innegabile che siano stati un risultato notevole per l'epoca, almeno dal punto di vista della legislazione statale.

Si è partiti con l'avvertirli come limiti invalicabili, soprattutto nella prospettiva del legislatore regionale (del tutto immotivata tra l'altro), per poi finire con il sentirli sempre meno come tali. Una conferma di ciò è l'introduzione nel 2013, ad opera del Decreto n. 69, dell'articolo 2 *bis* nel Testo Unico dell'Edilizia, che di fatto ne consente la deroga (34).

L'*importanza degli Standard* sta nell'essere il principale strumento, se non l'unico, in grado di assicurare, su tutto il territorio nazionale, la presenza di aree da destinare a strutture e servizi necessari alla collettività.

(31) Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI in “*Diritto Urbanistico*” pag. 89.

(32) Sul punto si veda anche P. URBANI in “*Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*”, in A.I.D.U., XI Convegno nazionale, “I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale”, dove l'autore afferma che “*In breve, tra i limiti esterni al potere di pianificazione costituiti dai vincoli eteronomi, dal rispetto degli standards urbanistici, e dalla conservazione del patrimonio edilizio esistente, andrebbe aggiunto anche quello della garanzia del contenuto minimo o essenziale del diritto di proprietà*”.

(33) Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”. Estratto da “I tematici”, III-2022, Funzioni amministrative, diretto da B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, Giuffrè, pag. 1275, in cui l'autore riflette anche su quanto affermato dalla Giurisprudenza per cui “*le scelte compiute dalla pubblica amministrazione in sede di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico generale sono connotate da un'amplissima valutazione discrezionale e, in quanto tali, insindacabili nel merito, salvo che per errori di fatto, abnormalità, irrazionalità o manifesta irragionevolezza*”.

(34) Cfr. F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO in “*Manuale di diritto urbanistico*”.

Come è già stato fatto notare, gli standard si pongono come dei minimi valori inderogabili ed è sufficiente soffermarsi sul titolo dello stesso decreto ministeriale per comprendere questa loro caratteristica, il che pone l'attenzione sulla capacità, o meglio sulla possibilità, dei soggetti pianificatori di introdurre degli standard ancora più restrittivi. Tuttavia, era ben presente nella coscienza collettiva, dei soggetti pianificatori, all'epoca in cui giunse il Decreto, la tendenza a credere che in realtà non fosse possibile derogarvi nemmeno nel massimo. Oggi invece questa possibilità è abbastanza scontata, e quindi ampiamente ammessa, purché tale deroga sia sorretta da adeguate motivazioni.

Ma all'epoca, e si parla del momento immediatamente successivo alla loro introduzione, ed anche negli anni successivi, seppur la dottrina sottolineasse la possibilità, per i soggetti deputati alla pianificazione, di innalzarli, in sede poi di approvazione delle proposte si finiva inesorabilmente per ritornare a quelli fissati dal DM n. 1444 ⁽³⁵⁾.

Sembra difficile comprendere come mai i pianificatori locali non volessero rivisitare gli standard previsti a livello nazionale, per quantomeno adattarli alle esigenze del territorio, evitando così fenomeni di sovra o sottodimensionamento. Anche perché, uno dei rischi percorribili poteva essere quello di offrire servizi non richiesti, o di erogare in maniera insufficiente quelli invece necessari e richiesti dalla collettività.

E sì che un'opera di differenziazione sembra essere invocata dallo stesso Decreto n. 1444, dato che prevede la possibilità per alcuni Comuni, nello specifico quelli al di sotto dei 10mila abitanti, di differenziare gli standard. Questo perché, giustamente, la domanda di servizi potrebbe essere differente, a causa della minore popolazione. Quindi una certa dinamicità negli standard sembra intravederla già il Decreto Ministeriale stesso.

⁽³⁵⁾ Cfr. L. FALCO "Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione", cit., pag. 158. Qui si riflette sul fatto che seppur, all'interno dei singoli organi normativi, a livello locale, giungessero delle proposte volte a rivedere gli standard verso l'alto, introducendone di più restrittivi, queste proposte finivano inesorabilmente con l'essere bocciate, ritornando così alla disciplina originaria contenuta nel Dm n. 1444: "una volta fissati... divengono norma come l'esperienza dimostra, e quand'anche qualche Comune volesse considerarli tali e ne proponesse di diversi, gli organi tutori non consentirebbero eccessive variazioni rispetto ai minimi base fissati dal Ministero".

8. - Se a livello legislativo statale l'importanza del Dm n. 1444 fu subito chiara, soprattutto considerando il periodo storico in cui giunse, emersero ben presto le difficoltà intrinseche ed anche quelle legate alla sua applicazione ⁽³⁶⁾.

Erano tutti convinti, infatti, che gli amministratori locali avrebbero riscontrato diversi ostacoli nel rispettare gli standard previsti nel Dm n. 1444, soprattutto quanto concerneva il reperimento delle aree da destinare alle necessità collettive, il che non era un elemento di poco conto. Questa convinzione era sostenuta da 2 fattori (innegabili):

- a) in primo luogo, che i Comuni, nell'attività di acquisizione di aree private nell'ottica di realizzare nelle stesse delle opere di urbanizzazione, erano sostenuti da un testo normativo, quello relativo alle espropriazioni, che risaliva addirittura al 1865. Una situazione in parte mutata con l'approvazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dal titolo "*Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica*";
- b) in secondo luogo, che le condizioni economiche in cui versavano la maggior parte degli Enti Locali erano davvero pietose.

Un punto debole del Dm n. 1444, o meglio un effetto negativo a cui si giunse per effetto dell'adozione tanto della Legge Ponte quanto del Decreto sugli standard, fu che l'imposizione di standard minimi, non derogabili pertanto nel minimo (anche se poi son finiti con l'essere intesi come standard inderogabili nel minimo e nel massimo) ebbe un riflesso negativo sull'attività di ricerca degli urbanisti. Questa infatti subì un arresto importante, che ebbe delle ricadute anche nell'attività di ricerca fino ad allora condotta in ordine ai rapporti tra sistema urbano e servizi di cui questo necessita ⁽³⁷⁾.

Senza contare che l'impianto del Dm n. 1444, fondato sulla previsione di standard da calcolarsi in rapporto ai cittadini insediati o da insediare, ha creato delle noie sul fronte della reale ricerca dei fabbisogni dei centri abitati, riducendola a semplici calcoli numerici.

⁽³⁶⁾ Si veda, in particolare, L. FALCO in "*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*", cit., pagg. 17 ss., nelle quali l'autore riflette su di una serie di problemi di ordine pratico che i Comuni avrebbero dovuto affrontare all'indomani dell'approvazione del Dm 1444.

⁽³⁷⁾ Cfr. L. FALCO in "*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*", cit., pag. 20 dove l'autore sottolinea di come "*l'aver imposto quantità minime di aree per i servizi ha, a mio parere, significato ridurre a poca cosa l'attività di ricerca da parte dei tecnici urbanisti che precedentemente s'era sviluppata*".

8.1. - Un altro problema, che forse venne sottovalutato e a cui si è già fatto cenno, è a proposito dell'attività di individuazione delle aree da destinare a standard. Si fa, in pratica, riferimento all'ipotesi per cui, nel concreto, potrebbe essere difficile se non impossibile, individuare le aree da destinare agli standard, quantomeno nella misura fissata dal DM n. 1444, perché le suddette aree potrebbero essere già occupate, o perché edificate, e quindi non più disponibili. La risposta che il Decreto Ministeriale dà, non in via espressa, a queste situazioni sembra essere quella per cui debbano comunque essere offerti dei servizi in grado di sostituire quelli non erogabili. Si pensi soprattutto a quelle zone già edificate, o parzialmente edificate (come le zone omogenee di tipo A e B), dove è alquanto difficile individuare degli spazi da destinare a servizi pubblici, in quanto già radicalmente trasformati dalle attività edificatorie dei decenni precedenti.

In pratica il Dm 1444 si muoverebbe verso l'adozione del concetto di **standard sostitutivi**, e quindi alla possibilità, per esempio, che taluni spazi siano rinvenuti altrove (magari al chiuso), come potrebbe essere per il caso degli spazi da destinare ai giochi per i più piccoli ⁽³⁸⁾.

8.2. - In relazione a quanto appena detto, emerge un altro problema legato invece alla **natura dei centri storici** nelle diverse città. Nel corso dei decenni è infatti accaduto che, a causa delle condizioni fatiscenti delle maggior parte degli edifici, all'interno dei centri storici, le famiglie più abbienti abbiano deciso di trasferirsi al di fuori, optando per zone decisamente più residenziali, e questo ha fatto sì che i centri storici venissero occupati perlopiù da gente non benestante. Ora, una caratteristica dei centri storici è quella per cui, dato l'elevato grado di edificazione, non vi sono grandi aree "libere" da edifici da poter destinare a dotazioni o infrastrutture per la collettività. L'impossibilità di rinvenire questi spazi e queste aree, da destinare a servizi o per il pubblico e la collettività, ha dei riflessi importanti, in quanto la popolazione di questi agglomerati

⁽³⁸⁾ Cfr. L. FALCO in "Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione", cit., pag. 169. A proposito dell'impossibilità di rinvenire nella ZTO, specie in quelle del tipo A o B, l'autore introduce la soluzione paventata dal Dm 1444, ossia gli standard sostitutivi, che possono essere proposti in luogo di quelli del DM 1444 o delle singole normative regionali, alcune delle quali, pur eliminando la possibilità di deroga nelle zone di tipo B, la conservano invece per quelle di tipo A; tale sostituibilità è però condizionata a verifiche sull'efficacia del servizio sostitutivo.

urbani non ha la possibilità di integrare la mancanza dei servizi pubblici ricorrendo a quelli forniti dai privati, come invece potrebbero fare le famiglie più abbienti.

Rispetto a questa situazione, però, è possibile captare un certo disinteresse da parte del Dm 1444, o meglio un certo lassismo, una certa passività, il quale prevede, per le zone omogenee di tipo A e B, la possibilità di derogare ai minimi standard urbanistici previsti dallo stesso, in contrasto con quella appunto che è la realtà dei fatti ⁽³⁹⁾.

8.3. - Un altro difetto dell'impostazione contenuta nel Dm n. 1444 è relativo al fatto che gli standard urbanistici possono essere innalzati dalle Regioni, in linea con quanto prevede lo stesso decreto, il quale parla di standard minimi e non massimi. Ecco allora che, assumendo per un momento un punto di vista che tenga conto di questa particolarità, non possiamo non notare che tale l'innalzamento dovrebbe essere omogeneo all'interno del territorio considerato, altrimenti si perderebbero di vista le esigenze del tessuto urbano di riferimento e le sue particolarità. In contrasto con una simile visione si sono mosse talune Regioni ⁽⁴⁰⁾.

Al contrario, prendendo in considerazione per un momento le zone residenziali, appare subito chiaro di come l'intenzione di cui si è dato conto poco fa, e cioè il volere innalzare gli standard solamente in misura omogenea, contrasta con quella che è la realtà, nella quale le diverse classi sociali non sono tra di loro mescolate, ma separate le une dalle altre ⁽⁴¹⁾. Pertanto, anche se delle zone sono identiche, dal punto di vista

⁽³⁹⁾ Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pag. 169. L'autore riflette sul fatto che il centro storico, in molte città italiane, è l'aggregato urbano che accoglie *“quelle zone nelle quali l'edificazione residenziale è più vecchia od antica e nelle quali presumibilmente le carenti condizioni igieniche ed edilizie portano in genere a bassi standard edilizi”*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pag. 173. L'autore espone la prospettiva per cui *“talune normative regionali distinguono nei centri storici la popolazione stabilmente residente, per la quale è prescritto il rispetto per tutti gli standard di servizio, da quella stagionale richiamata nel centro delle attrezzature turistiche, e per la quale sono previsti standard relativi soltanto alle attrezzature verdi ed ai parcheggi”*.

⁽⁴¹⁾ Cfr. L. FALCO in *“Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione”*, cit., pagg. 174-175. Nel manuale si sottolinea di come *“sul territorio comunale invece le classi sociali si distribuiscono in funzione dei diversi livelli di rendita fondiaria ed edilizia e si presentano abbastanza meccanicamente separate le une dalle altre ...; in conseguenza di ciò, in talune zone, omogenee ..., i bisogni della popolazione variano in modi anche consistenti ...; di zona in zona dovrebbero quindi variare anche gli standard ...”*.

morfologico e fisico, i bisogni in termini di servizi della popolazione potrebbero essere assai differenti, proprio perché ad essere differenti sono i bisogni della popolazione insediata. Il punto è forse il seguente: gli standard dovrebbero essere dimensionati, nel minimo, tenendo conto che le esigenze (in termini di servizi pubblici) delle classi meno abbienti sono maggiori di quelle più abbienti, e di come pertanto gli standard minimi non possano essere imposti tenendo conto delle esigenze dei più ricchi, perché le classi inferiori mostreranno sempre delle esigenze superiori.

Ecco allora che la **differenziazione degli standard** è sempre più necessaria e il Dm n. 1444, non prendendo in considerazione la possibilità di impostare degli standard differenziati a seconda della classe sociale che occupa quella porzione di territorio, vanta un difetto non da poco.

8.4. - Un'ultima problematica è quella per cui il DM n. 1444 considera i soli standard, o meglio, i soli servizi che necessitano di superfici libere per essere espliciti. In pratica il Dm n. 1444 prende in considerazione solamente quegli standard che consumano superfici fondiari. Anzi, a onore del vero, il Decreto non considera nemmeno tutto lo spettro dei servizi che necessitano di superficie libere da altre funzioni per essere espliciti, mentre lascia del tutto scoperti e privi di disciplina quegli standard che non necessitano di aree per l'esercizio del servizio (si pensi al servizio postale).

Anche questo è un aspetto negativo del Dm n. 1444, nella misura in cui non tiene conto del fatto che, nel calcolo che coinvolge gli standard, consistente nel quantificare i metri quadrati da dedicare alle aree per i servizi collettivi sulla base degli abitanti, non vengono considerati appunto quei servizi che non occupano superfici, che di fatto restano fuori dagli addendi. Ovviamente questa tecnica non soddisfa in molti casi il "bisogno" di standard della popolazione.

9. - Assumendo per un momento un punto di vista che consideri gli standard urbanistici in generale, si potrebbe affermare che gli standard di cui si è parlato fino ad ora, cioè quelli disciplinati nel Dm n. 1444, rappresentano una specifica categoria, a cui se ne contrappone un'altra. Infatti, sussiste una differenza tra:

- gli standard che operano quando sono assenti gli opportuni strumenti urbanistici: si tratta dei c.d. Standard Generali o di Salvaguardia, o anche noti come standard ad operatività immediata ⁽⁴²⁾;
- altri che invece operano a prescindere dalla presenza o meno di uno strumento di pianificazione, e si tratta dei c.d. Standard Speciali o Quantitativi, o anche noti come standard ad operatività differita. Questi ultimi sono quelli che sono stati trattati fino a questo momento: vale a dire i “*limiti*” e i “*rapporti*” di cui al Dm n. 1444. La dicitura di standard ad operatività “differita” è data dal fatto che, come si è visto trattando il loro campo di applicazione di cui all’art. 1 del Dm 1444, “*dovendo essere immessi nei piani regolatori... la loro concreta efficacia, nei confronti dei soggetti privati è, per così dire, rinviata al momento della vigenza del piano* ⁽⁴³⁾”. In pratica, gli standard ad operatività differita, quindi gli standard urbanistici ed edilizi di cui al Dm n. 1444, non operano direttamente nei confronti dei privati, in quanto la produzione dei loro effetti è rinviata al momento in cui l’amministrazione competente adotterà il relativo piano urbanistico.

9.1. - Tralasciando per un momento gli standard ad operatività differita, e considerando gli standard ad operatività immediata, la legge Ponte va ulteriormente menzionata proprio perché introduce, tramite gli standard di salvaguardia, una apposita tecnica per disciplinare, e forse si potrebbe dire «limitare», l’attività edilizia in quei Comuni ancora sprovvisti di uno strumento di pianificazione. Una distinzione notevole rispetto alla Legge Urbanistica fondamentale.

Infatti se la Legge n. 1150 del 1942, all’art. 8 ⁽⁴⁴⁾, stabilisce che spetta ai Comuni valutare se vale o meno la pena adottare uno strumento di pianificazione del territorio

⁽⁴²⁾ Cfr. F. SALVIA in “*Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*”, in “*Trattato di diritto del territorio*” di F. G. COCA, P. S. RICHTER, P. URBANI, capitolo XIV, Volume I, 2018, Torino, Giappichelli, pag. 535, dove l’autore fa notare che gli Standard ad operatività immediata sono “*un insieme di normative edilizie di tipo fortemente restrittivo dettate direttamente dalla legge e rivolte ai Comuni ancora sprovvisti di strumento urbanistico (piano regolatore generale o programma di fabbricazione)*”.

⁽⁴³⁾ Cfr. F. SALVIA in “*Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*”, in “*Trattato di diritto del territorio*” di F. G. COCA, P. S. RICHTER, P. URBANI, capitolo XIV, Volume I, cit., pag. 534.

⁽⁴⁴⁾ **Articolo 8 “Formazione del piano regolatore generale” legge n. 1150 del 1942.**

1. “*I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione e diviene esecutiva in conformità dell’articolo 3 della legge 9 giugno 1947, n. 530; la spesa conseguente è obbligatoria*”. (Disposizione abrogata)

(PRG), e quindi gli lasciava liberi di decidere se pianificare o meno gli usi del territorio, la Legge Ponte pose rimedio a questa situazione, stabilendo che il territorio sprovvisto di una qualche regolamentazione, sul piano urbanistico, è soggetto a degli *Standard Opere*. Il termine standard non è nemmeno del tutto adatto, perché più che di regole minime, si tratta di regole che cercano di ovviare ad una lacuna della disciplina normativa.

La via intrapresa dalla Legge Ponte, mediante l'introduzione degli standard di salvaguardia, fu quella di obbligare i Comuni, ancora sprovvisti di piano, ad adottare finalmente gli opportuni strumenti urbanistici, pena l'applicazione nei loro confronti di pesanti limitazioni sul piano dell'attività edilizia.

La finalità degli standard di salvaguardia fu quindi duplice (dato che ormai la maggior dei Comuni hanno provveduto sul punto). Infatti:

- 1) da un lato hanno carattere precauzionale, perché vietano il perseguimento di indici di sfruttamento edilizio, eccessivamente, elevati all'interno di territori non ancora pianificati. In tal senso viene perseguita pure una funzione di controllo dell'attività edilizia;
- 2) dall'altro spingono, per non dire obbligano, le Amministrazioni Locali a dotarsi degli opportuni strumenti urbanistici.

A differenza degli standard di cui si è parlato fino ad ora, vale a dire quelli c.d. ad operatività differita, questi sono ad operatività immediata perché incidono direttamente su quello che è il diritto di edificazione (*Ius Aedificandi*) dei privati. Infatti, in assenza di piano, il diritto di edificazione potrà essere esercitato solamente compatibilmente alla disciplina dettata da questi standard.

Quindi si potrebbe anche affermare che tali standard hanno inciso in via diretta sul diritto di edificazione, e quindi nei confronti del diritto di proprietà, diversamente da come immagina l'art. 832 c.c.⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO in "*Manuale di diritto urbanistico*".

9.2. - I tratti fondamentali della disciplina sugli standard ad operatività immediata sono rinvenibili nell'**articolo 17 della Legge Ponte, ai commi 1°, 2° e 5°** ⁽⁴⁶⁾.

Per prima cosa viene stabilito che il territorio comunale deve essere ripartito in 3 porzioni:

- a) *centro storico*. Proprio relativamente a quest'area, per potervi rientrare è necessario rispondere a dei criteri, che il legislatore chiarì mediante la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 1967;
- b) *centro urbano*;
- c) *aree esterne al perimetro del centro abitato*.

Una piccola nota di carattere generale potrebbe essere la seguente: la partizione di cui sopra denota di come, anche al di fuori del Dm n. 1444, via sia una certa tendenza del legislatore a voler realizzare per forza di cose delle suddivisioni del territorio in zone. E questo confermerebbe la diffusione, e la completa accettazione, delle idee portate avanti da certe correnti dell'urbanistica razionale.

Il secondo passo è quello di stabilire che, per ciascuna delle 3 aree, il Comune è tenuto a far rispettare determinati parametri edilizi. In particolare sarà in sede di rilascio della licenza edilizia che l'Ente Locale provvederà ad applicare questi parametri, piuttosto stringenti ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ **Articolo 17, della Legge n. 765 del 1967.**

1. "Alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, dopo l'articolo 41 è aggiunto il seguente articolo 41-quinquies:

2. "Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:

- a) *il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio;*
- b) *gli edifici non possono comprendere più di tre piani;*
- c) *l'altezza di ogni edificio non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza dagli edifici vicini non può essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire.*

Le limitazioni previste ai commi precedenti si applicano nei Comuni che hanno adottato il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione fino ad un anno dalla data di presentazione al Ministero dei lavori pubblici. Qualora il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione sia restituito al Comune, le limitazioni medesime si applicano fino ad un anno dalla data di nuova trasmissione al Ministero dei lavori pubblici".

⁽⁴⁷⁾ Cfr. F. SALVIA in "Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell'edificabilità", in "L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato", cit., pag. 114. L'autore, tuttavia, fa notare che i parametri contenuti nella disciplina degli standard ad operatività immediata, seppur stringenti e limitativi dell'attività edilizia, non hanno mai perseguito lo scopo di compromettere, in maniera definitiva, il futuro assetto urbanistico delle città e degli aggregati urbani.

Oggi la disciplina degli standard c.d. ad operatività immediata è collocata nell'**articolo 9 del TUE** ⁽⁴⁸⁾, e si sostanzia nel prevedere:

- da un lato, un limite in termini di cubatura;
- dall'altro nello stabilire che, nei centri abitati, sono ammessi soltanto interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro, escludendo pertanto quelli più "pesanti" ⁽⁴⁹⁾.

In un primo momento i limiti più stringenti riguardavano il centro storico, dove erano ammesse solamente le attività di consolidamento e di restauro. Mentre per le altre aree

(48) Articolo 9 "Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica" del Testo Unico dell'Edilizia.

1. "Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti:

- c) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;
- d) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà.

2. Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo".

(49) Sul punto si veda M. DE DONNO in "Tutela dello ius aedificandi e salvaguardia del territorio non pianificato di nuovo all'attenzione della Corte costituzionale", Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2015, pag. 1268 Nota a: T.A.R. Napoli, 14 settembre 2015, n.4447, sez. III, in cui l'autrice ben espone le difficoltà che l'evoluzione normativa ha comportato sul fronte delle c.d. zone bianche e sul fronte degli standard ad operatività immediata, stabilendo che "Secondo taluni, e secondo lo stesso Collegio remittente, il Governo delegato avrebbe infatti sensibilmente modificato anche l'incipit della norma relativo ai rapporti con la legislazione regionale. L'art. 4 della l. n. 10/1977, disponendo che i limiti di edificazione valevano « in mancanza di leggi regionali e fino all'entrata in vigore di queste », affermava il carattere cedevole della disciplina nazionale. La diversa formulazione contenuta nell'art. 9 del d.p.r. 380/2001, che fa ora salvi solo « i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali », avrebbe invece trasformato la norma nell'espressione di un principio fondamentale della legislazione statale. Nella "mutazione genetica" della disposizione sarebbero quindi state sacrificate le prerogative legislative delle Regioni, con violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.. A ben vedere, tuttavia, seguendo una diversa lettura fornita dalla dottrina e dalla giurisprudenza, e volendo prescindere dalla stessa adesione ad una delle due tesi circa il carattere normativo e innovativo o meramente compilativo del Testo unico, potrebbe infatti riconoscersi la natura solo formalmente e non anche sostanzialmente innovativa della disposizione. E ciò anche senza considerare l'autoqualificazione compiuta dallo stesso art. 1, comma 1 del medesimo d.p.r., a norma del quale « il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia », nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2, secondo cui, rispettivamente, « le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico » e « le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi »".

trovavano applicazione delle disposizioni meno invasive. Poi successivamente si decise di estendere anche alle seconde, le prescrizioni previste per il centro storico.

Qualcuno ha fatto notare di come, anche in assenza di piano, la proprietà edilizia incontrerebbe allora dei limiti. Questo significa che, le un tempo note come “**zone bianche**”, nella realtà non sono più aree totalmente prive di limiti quanto all’attività edificatoria, sicché non sono più considerabili pertanto come aree a libera edificabilità⁽⁵⁰⁾.

In pratica, il legislatore statale, attraverso la Legge Ponte, ha di fatto incentivato i Comuni a dotarsi di PRG, perché, in definitiva, se le regole non le stabilisce il Comune, attraverso il PRG, ci pensa lo Stato attraverso gli standard generali.

10. - Gli standard urbanistici rilevano non soltanto sul piano dell’attività del legislatore ordinario, ma anche su di quello dello sviluppo dell’ordinamento Costituzionale. Infatti la disciplina di cui al Dm 1444 evoca un possibile conflitto fra la potestà esclusiva dello Stato e la potestà concorrente delle Regioni, visto che gli standard rientrano, da un punto di vista normativo, in due materie (di cui all’art. 117 della Costituzione):

- l’urbanistica, che non è più ricavabile in via espressa dall’articolo 117 della Costituzione, ma si ritiene (anche in base a quanto ha stabilito la Corte

⁽⁵⁰⁾ Cfr. F. SALVIA in “*Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell’edificabilità*”, in “L’uso delle aree urbane e la qualità dell’abitato”, cit., pag. 114, l’autore ragiona sul fatto che, a proposito del discorso sul tema degli standard ad operatività immediata come limiti celati al diritto di proprietà, con l’introduzione di tale disciplina, quella degli standard di salvaguardia da parte della Legge Ponte, al principio della conformazione provvedimentale della proprietà edilizia (già presente nella Legge del ‘42), si affianca quello (residuale) della conformazione legale della stessa (in caso di assenza di piano).

- Costituzionale, ma questo lo si vedrà nel prosieguo della trattazione) sia parte della materia di competenza concorrente del “*Governo del Territorio*”⁽⁵¹⁾;
- la “*Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni...*”, che è invece una materia di competenza esclusiva dello Stato.

10.1. - Il concetto di “*Governo del territorio*” è presente in Costituzione all’art. 117, 3° comma, tra le materie di competenza concorrente. Inizialmente non vi trovava posto, ma è stata inserita in seguito all’approvazione della legge di riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3⁽⁵²⁾.

Chi avesse pensato che l’inserimento della materia del *governo del territorio*, tra le materie di competenza concorrente, dovesse rappresentare una passo in avanti notevole, deve ricredersi. Va infatti fin da ora rammentato che, in realtà, mediante l’inserimento di questa nozione si costituzionalizzò un insieme di contributi che erano già stati elaborati

⁽⁵¹⁾ Cfr. L. MACCARI in “*A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del titolo V della Costituzione*”, Riv. giur. edilizia, fasc. 1, 2006, pag. 33, il quale afferma che: “*Nell'affrontare lo specifico problema della competenza legislativa regionale con riferimento al condono edilizio, la Corte ha correttamente ritenuto l'urbanistica e l'edilizia ricomprese nel "governo del territorio", precisando che "la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente". Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. non compare la parola "urbanistica" e si deve ritenere che essa fa parte del governo del territorio così come definito dalla precedente pronuncia n. 307 del 2003, con la quale la Consulta ha precisato che per governo del territorio in via di principio deve intendersi "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività" e quindi "l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio". Siamo dunque nel campo della potestà legislativa regionale concorrente come ha confermato la medesima Corte con le pronunce appena citate, che comprende l'intera materia edilizia*”.

⁽⁵²⁾ Cfr. S. BACCARINI in “*Governo del territorio e valori costituzionali*”, Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2014, pag. 43, in cui l’autore riflette sulle difficoltà palesatesi in seguito alla introduzione formale del concetto di governo del territorio, affermando che: “*quattro sono stati i punti critici della materia: "governo del territorio". La prima criticità che la giurisprudenza costituzionale ha affrontato è la determinazione dell'ambito oggettivo della materia: "governo del territorio". La Corte ha segnalato che il governo del territorio è un'unica materia di legislazione concorrente, avente al suo interno diversi oggetti... Con la sentenza n. 303, in occasione del controllo di costituzionalità della legge-delega sulle opere strategiche, aveva ricondotto al governo del territorio l'urbanistica, ossia la disciplina dei piani regolatori, e l'edilizia, ossia la disciplina dei titoli abilitativi a costruire, negando che tali materie rientrassero nella competenza residuale delle Regioni. Una settimana più tardi, con la sentenza n. 307 la Corte... aveva precisato in termini descrittivi che il "governo del territorio" comprendeva "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività"... La seconda criticità emersa in tema di governo del territorio è quella del regolamento di confini all'interno della competenza concorrente, tra norme statali di principio e norme regionali di dettaglio... Terza criticità del governo del territorio si riscontra nei casi in cui con le competenze in tema di governo del territorio interferiscono competenze esclusive dello Stato in materie connesse. In particolare, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, preminente sulla competenza concorrente in materia di governo del territorio...Quarta criticità del governo del territorio è la rispondenza alle regole costituzionali sostanziali. In primo luogo, si pongono sotto diversi profili le questioni relative alla tutela del diritto di proprietà...L'altra regola sostanziale con cui il governo del territorio deve fare i conti è il principio di uguaglianza*”.

da più parti, sia dottrinali, che giurisprudenziali, ma anche sul fronte legislativo. Il concetto di *governo del territorio* era insomma noto agli studiosi già da tempo ⁽⁵³⁾.

Oggi si ritiene, che il concetto di *governo del territorio*, abbia un significato più ampio della materia che vi trovava posto precedentemente, ossia l'“*urbanistica*”. In particolare, la maggiore ampiezza della materia, comparsa nel 2001, sembra essere giustificata dal fatto che allude ad un' **attività dinamica di gestione del territorio**, che la precedente materia non lasciava intravedere ⁽⁵⁴⁾ ⁽⁵⁵⁾.

La maggiore ampiezza concettuale, del governo del territorio, indusse la stessa giurisprudenza costituzionale, successivamente alla riforma del 2001, a ritenere che la materia del governo del territorio non avesse assorbito quella dell'“*urbanistica*”, e che quest'ultima dovesse pertanto considerarsi come di una materia residuale

⁽⁵³⁾ M.A. CABIDDU in “*Diritto del governo del territorio*”, Giappichelli Editore, Torino, 2020, a pagg. 3 e 4, sottolinea di come, in realtà, la prima parte della Costituzione conteneva già, fin dall'origine, tutti gli elementi per poter riconoscere al bene del “territorio”, che con l'introduzione della materia del governo del territorio diviene sicuramente il faro di tutte le attenzioni, una sua più specifica consistenza giuridica. L'autrice sottolinea al contrario di come, guardando invece alla seconda parte della Costituzione, sempre nella sua veste originaria, questa configurazione non era rinvenibile. In quanto le norme (pensiamo soprattutto gli art. 117 e ss.) si limitavano semplicemente a registrare figure e rapporti formali. L'autrice ritiene di soffermarsi anche sull'importanza del percorso giurisprudenziale, che a suo modo di vedere, è stato l'elemento imprescindibile per poter passare da una configurazione dell'urbanistica in termini di disciplina dell'assetto e dell'ampliamento dei centri urbani, ad una, più ampia, in cui ha rilevanza l'intero territorio comunale.

⁽⁵⁴⁾ Si veda, in particolare, A. CHERICHETTI, nel capitolo “*Gli standard urbanistici qualitativi nell'attività di governo del territorio*”, in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, cit., il quale sottolinea di come il “*concetto di governo del territorio*”, introdotto dalla riforma del 2001, “*semberebbe avere un significato se non più ampio, senz'altro più dinamico e orientato alla gestione dell'assetto ed utilizzazione del territorio di quanto non rappresentasse il concetto di urbanistica richiamato nel precedente testo dell'art. 117 della Costituzione*”.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. P. URBANI in “*Urbanistica*” (dir. amm.) [XLV,1992], Enciclopedia del diritto, Giuffrè editore, il quale osserva di come già trattando la materia dell'Urbanistica, gli studiosi iniziavano ad intenderla come di un qualcosa di dinamico, che non poteva più rimanere nell'ottica di una sola dimensione statica. In particolare egli afferma che “*l'effetto riflesso di tale normazione (il riferimento è alla legislazione di settore affacciata nell'urbanistica, attraverso i c.d. piani di settore) ha prodotto così un mutamento profondo nella concezione tradizionale dell'urbanistica propria degli anni Cinquanta - pur in presenza di una legge di vasto respiro come la l. n. 1150 del 1942, rimasta per altri aspetti per lungo tempo inattuata - soprattutto come diritto dell'edilizia (e dell'urbanistica) più tesa alla tutela degli interessi proprietari ed alle loro rendite che all'ordinato sviluppo del territorio, svolgendo l'interlocutore pubblico un ruolo di semplice garante degli assetti proprietari. Il passaggio da un'urbanistica statica ad una dinamica non si lega però solo ad una evoluzione dello sviluppo e ad una accresciuta entrata in campo di soggetti produttori, ma all'emergere - in posizione di preminenza e di egemonia - dell'azione della pubblica amministrazione nella determinazione - con ampi spazi di discrezionalità - non solo della destinazione dei beni ma del concreto esplicarsi delle attività umane sul territorio*”.

riconducendola, di conseguenza, alle materie di competenza esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'attuale 4° comma cost. ⁽⁵⁶⁾ ⁽⁵⁷⁾.

L'orientamento in questione è stato ben presto superato, ma è un utile punto di partenza per riflettere:

- da un lato, sullo stacco, anche concettuale, a cui si giunse in seguito alla riforma costituzionale del 2001 (perché la tesi della riconduzione dell'*urbanistica* tra le materie residuali riflette evidentemente lo shock, anche concettuale, a cui si giunse in seguito all'introduzione della materia del *governo del territorio*);
- dall'altro sulle conseguenze derivanti dal venir meno, in Costituzione, della materia dell'*urbanistica*.

Si vedrà che ciò che realmente differenzia, in termini di ampiezza, la materia del **governo del territorio** dall'*urbanistica*, è che in essa accanto alla funzione prescrittiva

⁽⁵⁶⁾ **Art. 117, 4° comma, cost.**

4. "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

⁽⁵⁷⁾ Cfr. P. PORTALURI in "Poteri urbanistici e principio di pianificazione", Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pagg. 201 ss., il quale riflette sulle tesi diffuse in seguito alla comparsa nel testo costituzionale del lemma «governo del territorio». "Ma con questa espressione (governo del territorio) si intende «qualcosa di equivalente, qualcosa di più ampio e comprensivo, oppure qualcosa di intrinsecamente diverso» rispetto alla «vecchia» urbanistica?... la terzi tesi, infine, differenzia la nozione di «governo del territorio» da quella di «urbanistica», configurando due materie indipendenti ed autonome. Poiché non espressamente riservata allo Stato, né ricompresa tra quelle soggette a potestà legislativa concorrente, l'urbanistica si troverebbe così ad essere inclusa nel «calderone» delle innominate materie di competenza esclusiva (residuale) delle Regioni... dall'esame dei lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001 parrebbe proprio potersi derivare la volontà di considerare l'urbanistica come materia soggette a riserva di legislazione regionale... Ancora una volta, pertanto, si ribadisce l'esigenza e la volontà di separare il governo del territorio dall'urbanistica, così da riservarla alla potestà regionale esclusiva". Tuttavia, lo stesso Portaluri, riprendendo la massima del Giannini, afferma che "in Parlamento (salvo eccezioni) la cultura del diritto non sarebbe superiore a quella che gli abitanti di isole polinesiane posseggono in tema di filologia romana".

del territorio si affianca appunto quella di gestione e di governo dello stesso ⁽⁵⁸⁾ ⁽⁵⁹⁾ ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁸⁾ Si veda M.A. CABIDDU in *“Diritto del governo del territorio”*, a pag. 6, dove si parla soprattutto di una materia, quella del “Governo del territorio”, che avrebbe a che fare con la *“disciplina organica della tutela, della gestione e degli usi della terra e delle sue risorse”*. Ma la considerazione dell’autrice sulla materia riflette anche una ben precisa presa di posizione, in ordine alla tutela del bene “territorio”: *“Se, infatti, il perseguimento esclusivo di un dato interesse può portare alla contaminazione e fianco alla distruzione dell’insieme, l’assunzione di un punto di vista superiore mira a individuare una sintesi, capace di supportare sia la funzione di polizia che quella di impulso e direzione dello sviluppo, conferendole il pregio - tanto più essenziale in tempi in cui le potenzialità distruttive delle attività umane sembrano prevalere su quelle costruttive - di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico”*.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. di S. AMOROSINO in *“Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali”*, in Riv. giur. edilizia, fasc.3, 2003, pag. 77, il quale parla di governo del territorio come *“qualcosa di ulteriore ed in parte diverso rispetto anche alle più aggiornate definizioni della (disciplina giuridica dell’) urbanistica come regolazione degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con la conservazione e la tutela, cui si riconnette il potere d’imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali”*.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. F. GIGLIOTTI in *“Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all’esperienza regionale calabrese)”*, www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale ha riflettuto su di un nodo cruciale, e cioè se, cioè, la materia “urbanistica” rientri effettivamente, o meno, nella competenza legislativa (concorrente) regionale. Egli è in particolare convinto che *“ad accentuare le difficoltà interpretative scaturenti dalla nuova formulazione del dettato costituzionale hanno anche contribuito i Lavori preparatori della riforma costituzionale, dal momento che nell’intervento in aula del relatore di maggioranza (on. Soda) si legge che «l’espressione “governo del territorio” ha natura tecnico-giuridica [...] nella quale i profili urbanistici ed edilizi non vengono affrontati e restano, quindi, di competenza regionale». Il che ha favorito la soluzione interpretativa – privilegiata da taluni giuristi – intesa ad assegnare la materia “urbanistica” alla competenza residuale esclusiva delle Regioni”*. Tanto che *“nella riflessione dottrinale successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione hanno trovato spazio: a) la tesi che ritiene di potere fare esattamente coincidere “urbanistica” e “governo del territorio”; b) la tesi che circoscrive la materia “urbanistica” all’assetto delle città e dei centri abitati, laddove il “governo del territorio” avrebbe riferimento allo spazio (rimanente) circostante; c) la tesi che vede nel “governo del territorio” un settore di intervento più ampio, nel cui interno troverebbe collocazione la materia “urbanistica”*”. L’autore, però, si impegna per smentire questa prospettiva. *“L’idea di “governo” del territorio, invero, evoca soprattutto, più che un ambito di intervento, un metodo di gestione degli interessi che hanno nel territorio un punto di riferimento necessitato: l’espressione tiene conto, in realtà, delle più recenti e moderne tendenze di approccio alle questioni concernenti l’uso del suolo, fondato su un sistema, come si usa dire, di multilevel governance, e vuole, pertanto, sottolineare la necessità di un processo amministrativo dinamico di gestione del suolo. Il che non giustifica, tuttavia, l’affermazione che con la siffatta espressione si sia inteso estromettere dal settore d’intervento considerato la materia “urbanistica”. Del resto, la soluzione (peraltro maggioritaria in dottrina) che comprende la materia “urbanistica” nella (più ampia) nozione di “governo del territorio” è stata favorevolmente accolta dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di evidenziare che se pure è vero che «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell’art. 117, [...] ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più compresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”» (Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303; e v., nello stesso senso, anche Corte cost. n. 362/03). Si deve ritenere, pertanto, che la materia “urbanistica”, al cui interno si collocano eventuali previsioni in tema di standards urbanistici, appartenga senz’altro alla potestà legislativa concorrente delle Regioni”*.

10.2. - Il passaggio dalla voce “*urbanistica*” a quella di “*governo del territorio*” riflette sicuramente anche quel processo evolutivo a cui è andato incontro lo stesso diritto urbanistico ⁽⁶¹⁾.

Volendo compiere una riflessione di carattere generale, si potrebbe dire che l’espansione della materia urbanistica, e della correlata disciplina normativa, è in realtà una caratteristica intrinseca della stessa, che non è pertanto riassumibile nel solo passaggio dall’urbanistica al governo del territorio. Basti pensare a quando, nel passato, con la parola *urbanistica* si ineriva al solo incremento edilizio. È insomma innegabile che il passare del tempo abbia comportato un’evoluzione delle esigenze, tanto di tipo urbanistico, quanto di quelle edilizie.

Qualcuno è di diverso avviso, e ritiene che il passaggio dall’*urbanistica* al *governo del territorio*, nel concreto, non abbia avuto tutta questa rilevanza, perché in realtà si è semplicemente passati da una concezione del territorio che investiva le sole parti

⁽⁶¹⁾ Cfr. A. CHIERICHETTI in “*Gli standard urbanistici qualitativi nell’attività di governo del territorio*”, in “*Governo del territorio*”, cit., pag. 386. L’autore, a proposito dei cambiamenti riscontrabili nella materia urbanistica, si sofferma sul fatto che la materia urbanistica “*attualmente è chiamata ad occuparsi più che di pianificazioni rigide e di statiche zonizzazioni del territorio ad amministrare le realtà esistenti, a governarle, appunto*”. E quindi avrebbe senso, in quest’ottica, la modifica costituzionale del 2001 con l’introduzione della materia del Governo del territorio, perché questa, materia per l’appunto, rifletterebbe sicuramente in misura maggiore quelle che sono le nuove tendenze, anche normative.

occupate da costruzioni, ad una in cui ha rilevanza l'intero ⁽⁶²⁾ ⁽⁶³⁾. Ovviamente non mancarono nemmeno coloro che ritennero che in realtà la materia del *governo del*

(62) Si veda, in particolare, A. CHERICHETTI, sempre negli *“Gli standard urbanistici qualitativi nell'attività di governo del territorio”*, cit., il quale riporta il pensiero di P. S. RICHTER che afferma di come *“con la nuova determinazione della materia (governo del territorio) si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni”*.

(63) Per un valido riassunto in ordine alle diverse voci che si ebbero a sentire a partire dalla comparsa del concetto di governo del territorio, circa il suo contenuto e il suo rapporto con *urbanistica* e *edilizia*, si veda M. A. SANDULLI in *“Effettività e semplificazioni nel governo del territorio - spunti problematici”*, Dir. amm., fasc. 3, 2003, pag. 507, la quale afferma che: *“i problemi più delicati si pongono, in termini ancora più gravi, sullo stesso significato della nozione di «governo del territorio» in relazione alla quale si passa da coloro che, come P. Stella Richter, vi comprendono tanto l'urbanistica che l'edilizia, come volti inscindibili di un'unica medaglia, a coloro che ne escludono invece tanto l'una che l'altra, affidandone così ogni disciplina alla competenza esclusiva regionale e limitando l'intervento dello Stato ai grandi principi... Mi riferisco in particolare alle Relazioni di E. Ferrari e P. Portaluri al Convegno AIDU tenutosi a Pescara lo scorso novembre che, sulla scorta di un'attenta esegesi dei lavori preparatori (il secondo) e della distinzione tra «governo» e «uso» (il primo), circoscrivono l'ambito della competenza concernente alla designazione del ruolo e dei compiti della Regione nel sistema locale (in correlazione alla competenza esclusiva dello Stato sull'individuazione delle «funzioni fondamentali» degli enti locali minori) affidando alle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in senso stretto. Una «distinzione di massima tra governo del territorio e urbanistica» è stata affermata anche da V. Cerulli Irelli nella Relazione conclusiva allo stesso Convegno, riducendo l'urbanistica nel nuovo contesto alla disciplina dell'assetto e dello sviluppo dei centri abitati (rimessa alla competenza esclusiva delle Regioni) in contrapposizione al governo del territorio inteso come gestione di una serie di interessi che in parte limitano la prima, in parte se ne differenziano (interessi riguardanti non solo la politica delle grandi infrastrutture, la politica dello sviluppo economico, la politica agricola, ma anche quelle dell'ambiente, che rientrerebbe pertanto per tale via nella competenza concorrente)...Un dato comunque è certo: qualunque accezione si voglia accogliere della nozione «governo del territorio», lo Stato dispone in ordine ad essa soltanto di un potere legislativo di individuazione dei principi fondamentali, restando riservate alle Regioni le competenze legislative di dettaglio e le eventuali competenze regolamentari”*.

territorio non avesse nulla di nuovo rispetto all'*urbanistica* ⁽⁶⁴⁾.

10.3. - Il governo del territorio, nonostante risulti essere uno di quegli ambiti in cui lo Stato e Regioni esercitano una competenza concorrente, è in realtà una di quelle materie di cui se ne occupano in primis i Comuni. Partendo, infatti, dal presupposto che l'*urbanistica* è anche, e soprattutto, una funzione amministrativa (si vedrà nel corso della trattazione quant'è importante quest'affermazione) la Costituzione chiarisce che ad occuparsi di tali funzioni devono essere proprio le Amministrazioni Locali, salvo ovviamente quei casi in cui sia opportuno l'intervento di Enti o Amministrazioni di più vasta scala, per assicurare l'esercizio unitario delle competenze rilevanti, da parte di Province, Città Metropolitane, Regioni o lo stesso Stato centrale ⁽⁶⁵⁾.

10.3.1. - I Comuni, nell'ambito dell'*Urbanistica*, hanno sempre rivestito un ruolo di primo piano. Come si è già avuto modo di sottolineare, l'amministrazione comunale è rilevante in primo luogo per l'attività di pianificazione del territorio, ma ancora di più

⁽⁶⁴⁾ Sul punto si veda S. AMOROSINO in "Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed Enti locali", Riv. giur. edilizia, fasc.3, 2003, pag. 77, il quale, ha scritto proprio riguardo alla tesi esposta: "Secondo alcuni autorevoli studiosi di diritto urbanistico (Stella Richter, Salvia e Teresi, e Urbani) urbanistica e governo del territorio coincidono: per il primo in quanto l'*urbanistica* è intesa ormai come disciplina dell'intero territorio (non più solo come l'assetto e l'espansione dei centri abitati); per gli altri come punto di arrivo dell'evoluzione interna della materia urbanistica, in dipendenza del concorso di diversi fattori di mutazione, ormai consolidati: l'accresciuto ruolo degli enti locali, anche in relazione alla loro configurazione "presidenzialistica"... In sintesi: dato l'ampliamento spaziale dell'ambito di incidenza della disciplina urbanistica, o date le mutazioni strutturali della disciplina stessa, l'una (l'*urbanistica*) coinciderebbe con l'altro (il governo del territorio). A questa visione "evoluzionistica" si possono muovere tre ordini di obiezioni. La prima è strutturale: lo stesso ampliamento spaziale - da urbano a onniterritoriale - ha comportato una complessità molto maggiore di contenuti precettivi: vi sono più oggetti, settori, ambiti da disciplinare. La seconda è storico culturale: l'*urbanistica* in quanto scienza e tecnica, e correlativamente la disciplina giuridica del territorio, hanno, nel corso di sessant'anni, subito almeno due mutazioni, nel senso che, in una prima fase, nella prassi amministrativa e soprattutto ad opera della legislazione regionale, i piani sono stati sovraccaricati di contenuti precettivi, e, dunque, in base alle leggi, devono ormai regolare integralmente il territorio scegliendo ed ordinando i più eterogenei interessi, fermi restando alcuni presupposti di valore, quali la tutela del paesaggio (che, come ha da ultimo ricordato Civitarese Matteucci (2002), ben può essere uno degli elementi portanti dei piani territoriali). Peraltro (seconda mutazione) le tendenze più recente della legislazione regionale in tema di piani regolatori, ormai distinti in piani struttura e disciplina regolamentare/operativa, sembrerebbero muoversi nel senso della semplificazione. Terza obiezione: se è vero che gli ultimi due decenni hanno visto affermarsi il trend della depianificazione - o meglio della apianificazione (nel senso che "non si fanno" i piani a contenuti generali, a cascata, previsti dalle leggi) - di contrappasso è anche vero che nel diritto positivo sono sopravvenute numerose nuove figure programmatiche".

⁽⁶⁵⁾ Sul punto P. PORTALURI in "Poteri urbanistici e principio di pianificazione", Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pag. 179, osserva di come: "mentre l'ambito della potestà legislativa delle Regioni era predeterminato dall'art. 117 Cost., la loro attività amministrativa era invece condizionata dalle scelte del legislatore statale, che poteva attribuire direttamente ai Comuni, Province o altri enti locali una pluralità di funzioni amministrative, se ritenute di interesse locale (art. 118 Cost.)".

per la gestione dei servizi pubblici (quindi in via indiretta anche per l'attività di gestione degli standard), salvo ovviamente quando siano coinvolte quelle infrastrutture che, per la loro rilevanza nazionale, è necessario che siano gestite ad livello centrale.

I Comuni, tuttavia, non godono di attribuzioni esclusive, relativamente ai compiti amministrativi, sicché altri Enti possono vantare un interesse proprio alla realizzazione di progetti urbanistici e/o essere titolari di funzioni dirette a tutelare interessi differenziati, ancorché correlati a quelli urbanistici ⁽⁶⁶⁾. Senza contare che lo storico “potere regolamentare comunale” sembra essere scomparso, dato che la potestà regolamentare spetta, oggi, in linea di principio alle Regioni, e allo Stato per le materie di legislazione esclusiva. Mentre gli Enti territoriali dovrebbero agire entro i confini dettati dall'articolo 117, 6° comma, cost. ⁽⁶⁷⁾, e quindi tutto sarebbe circoscritto alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ⁽⁶⁸⁾ ⁽⁶⁹⁾. A livello normativo, una conferma di quanto è stato detto, la si trova:

- all'art. 118, 1° comma della **Costituzione** ⁽⁷⁰⁾, che conferma l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative. Salvo ovviamente quando sia necessario adottare delle istanze unitarie;

⁽⁶⁶⁾ Cfr. M.A. CABIDDU in “Diritto del governo del territorio”, pag. 13.

⁽⁶⁷⁾ **Art. 117, 6° comma cost.**

6. “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. E. FERRARI, “I comuni e l'urbanistica” in “Il governo del territorio”, pagg. 126 ss.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. P. PORTALURI in “Poteri urbanistici e principio di pianificazione”, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pagg. 176 ss., il quale riflette sul ruolo ricoperto dalle Regioni, all'interno del panorama delle competenze costituzionali, sull'attività di governo del territorio, a seguito della riforma costituzionale del 2001. Egli in particolare afferma di come: “nel nuovo corpo normativo paiono distinguersi abbastanza agevolmente due diverse anime: quella federalista o regionalista, strutturata attorno ai rapporti tra Stato e Regioni e che subordinerebbe alle scelte di questi l'assetto delle attribuzioni degli enti locali; e quella municipalista, volta al più ampio decentramento istituzionale e che, sostanzialmente, finirebbe con lo svalutare il ruolo delle Regioni... Con la (prima) Costituzione repubblicana, in un tale contesto istituzionale si sono inserite le Regioni, le quali hanno dovuto convivere sia con la «rivalità» tra Stato ed enti territoriali minori, sia con il criterio dell'interesse... Un modello, poi, che attribuiva allo Stato il ruolo di unico regolatore delle competenze e dell'organizzazione degli ordinamenti territoriali interni, atteso che esorbitava dalla competenza legislativa regionale la regolazione delle funzioni degli enti locali. Questi ultimi, dal canto loro, relazionandosi esclusivamente con lo Stato ed essendo, quindi, privi di articolati sistemi di raccordo interno, si collocavano in un sistema non organicamente coordinato, e spesso in posizione di reciproca concorrenza e competizione”. Un modello che, pertanto, non lasciava (e non sembrerebbe lasciare) molte possibilità alle Regioni di introdursi nell'alveo dei rapporti tra Stato e Regioni.

⁽⁷⁰⁾ **Art. 118 della Costituzione.**

1. “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

- nel **Testo Unico degli Enti Locali**, vale a dire il Decreto Legislativo n. 267 del 2000, il quale conferma:
 - a) all'articolo 13 ⁽⁷¹⁾, proprio quanto è stato detto fino ad ora: e cioè che spetta ai Comuni l'esercizio di tutte quelle funzioni che hanno una diretta connessione con la popolazione e il territorio comunale. Salvo ovviamente quelle circostanze in cui vi sia un'attribuzione, espressa, da parte di leggi Regionali o Statali;
 - b) all'articolo 4 ⁽⁷²⁾, dove viene stabilito che, *“ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori”*, le funzioni amministrative vengono organizzate a livello locale (in linea con gli artt. 117 e 118 Cost.) ⁽⁷³⁾.

In pratica la funzione di governo del territorio è affidata al Comune, che deve pertanto provvedere sia alla zonizzazione del territorio, quindi alla classificazione in zone omogenee del territorio, che alla gestione dei vincoli di piano (si vedrà tra poco di che tipo di vincolo si sta parlando) che insistono sul territorio.

Quindi si può tranquillamente affermare che, alla luce del (nuovo) impianto normativo e costituzionale, sono le Amministrazioni Locali coloro che rivestono un ruolo centrale nella pianificazione e nel governo del territorio. Il che è una conferma di

⁽⁷¹⁾ **Art. 13, 1° comma, “Funzioni” del Testo Unico degli Enti Locali.**

1. *“Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

⁽⁷²⁾ **Art. 4, 1° comma, “Sistema regionale delle autonomie locali” del Testo Unico degli Enti Locali.**

1. *“Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province”*.

⁽⁷³⁾ Cfr. P. PORTALURI in *“Poteri urbanistici e principio di pianificazione”*, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pagg. 180 ss., il quale ritiene che questa configurazione del D.lgs. n. 267 del 2000, alla luce del sistema normativo costituzionale anteriore alla riforma costituzionale del 2001, sia in grado di dare una *“più chiara collocazione delle Regioni nel sistema del governo locale. In quanto, “le Regioni apparivano all'interno del sistema come elementi, anche se non proprio ornamentali, comunque «non determinanti nella struttura»”*.

quel ruolo di primo piano che, da sempre, viene ricoperto dalle Amministrazioni Comunali nel settore dell'urbanistica ⁽⁷⁴⁾ ⁽⁷⁵⁾.

10.4. - A questo punto occorre analizzare più da vicino e più a fondo il concetto di **Governo del Territorio**. Ma per fare ciò è necessario prima di tutto introdurre degli elementi a favore del suo precedente normativo ⁽⁷⁶⁾, ossia l'Urbanistica che, come detto, ne costituisce sempre e comunque una delle anime essenziali.

10.4.1. - Il termine “urbanistica” è un termine polisenso, che nasconde pertanto una pluralità di significati. Innanzitutto, ha un valore meta-giuridico, ed indica, quella scienza, quel sapere, quell'ambito disciplinare che si occupa della città, della programmazione e pianificazione dei suoi usi. Ma possiede anche due significati giuridici, poiché l'urbanistica è contemplata sia come funzione amministrativa, che come materia legislativa, entrambe oggetto di un ramo speciale del diritto amministrativo, ovvero il diritto urbanistico ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁴⁾ Sul punto S. AMOROSINO, in “Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali”, Riv. giur. edilizia, fasc. 3, 2003, pag. 77, vuole mettere dei punti fermi, affermando che: “a) si può individuare un insieme di specifiche funzioni riassumibili nella formula governo del territorio; b) il governo del territorio spetta, ai diversi livelli, alle amministrazioni più adeguate in relazione al livello degli interessi e consiste in una governance a rete, per sua stessa natura aggregativa e non fondata sulla rigida separazione delle competenze (tanto più che molte di esse non sono fissate a priori, ma sono implicite nella configurazione delle regioni, ma ora anche degli enti locali, quali enti a finalità generali, dotati di autonomia politico- amministrativa); c) in relazione a ciò la legislazione statale può non solo stabilire i principi del diritto urbanistico, ma anche disciplinare i poteri statali di governo del territorio nazionale e individuare interventi speciali (che eccedono le normali funzioni del subsistema regionale e locale), a condizione di limitare i poteri statali alla sfera della politica del territorio nazionale, in funzione di esigenze unitarie o speciali o di riequilibrio territoriale ed economico, e di non configurare un'amministrazione operativa, salvo eccezioni tassative, essenzialmente in funzione sostitutiva”.

⁽⁷⁵⁾ In ordine al problema dei rapporti tra le competenze dei Comuni e quelle delle Regioni si veda P. FALLETTA in “L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica”, Giurisprudenza Costituzionale, fasc. 4, 2019, pag. 2094C, nota alla sentenza della Corte Costituzionale, 16 luglio 2019, n.179, il quale afferma: “la competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio convive con la tradizionale rimessione all'autonomia dei comuni della funzione di pianificazione urbanistica, e innesta un «delicato rapporto», non risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V, tra la riserva di funzioni regionali e il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio. La difficoltà di trovare un «punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo» discende, quindi, dai confini mobili del potere regionale di disciplinare ed eventualmente limitare le funzioni urbanistiche comunali, eventualità ammessa anche in questo caso con chiarezza dalla Corte”.

⁽⁷⁶⁾ Con tale accezione (precedente normativo) si vuole fare riferimento al fatto che prima che comparisse formalmente il termine “governo del territorio”, pensando soprattutto alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, trovava posto il solo termine “urbanistica”.

⁽⁷⁷⁾ Per una spiegazione più approfondita si veda A. BARTOLINI in “Urbanistica”. Estratto da “I tematici”, III-2022, Funzioni amministrative, diretto da B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, cit., pag. 1260.

Vedremo tra poco di come l'urbanistica, in termini di materia legislativa, non trovi più posto nell'ordinamento.

10.4.2. - Da un punto di vista cronologico, il termine “*urbanistica*” compare nei testi per la prima volta intorno alla fine degli anni ‘20 del secolo scorso. Non a caso risale proprio a quegli anni la fondazione dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, nonché la celebrazione del primo congresso nazionale di urbanistica. Risale sempre a quel periodo la comparsa del primo corso universitario di legislazione urbanistica, affidato nel 1935, dall’Università di Roma “La Sapienza”, a Virgilio Testa.

Questa piccola divagazione, crono-storica, si rivela necessaria per la corretta comprensione degli eventi, susseguitesesi nel tempo, che furono poi di fondamentale importanza per porre le basi, anche teoriche, per la Legge Urbanistica fondamentale del 1942.

La materia dell'urbanistica è certamente molto giovane e, non a caso, proprio la legge fondamentale del '42 definì l'urbanistica, all'**articolo 1** ⁽⁷⁸⁾, come quella disciplina che si occupa, di fatto, dell'incremento edilizio dei centri abitati e dello sviluppo urbanistico in generale ⁽⁷⁹⁾. Qui è possibile notare una definizione di “urbanistica” del tutto orientata nei confronti della disciplina edilizia e che considera lo

⁽⁷⁸⁾ **Articolo 1, della Legge n. 1150 del 1942.**

1. “*L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge*”.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1260, dove l'autore mostra di come questa definizione di “Urbanistica” condizionerà notevolmente la giurisprudenza amministrativa, che solo dopo un notevole lasso di tempo abbandonerà la definizione disciplinare di cui alla legge n. 1150/1942.

sviluppo urbanistico, delle città, come di una sola, e mera, conseguenza delle attività edificatorie ⁽⁸⁰⁾.

La materia dell'Urbanistica sarà poi oggetto di considerazione, anche e soprattutto, nel corso dei lavori nell'Assemblea Costituente, che la riporrà tra le materie di cui all'art. 117 cost., nella sua originale versione ⁽⁸¹⁾. Anche se, dai lavori preparatori, emerge di come non fosse del tutto chiaro il significato da attribuirle.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. SILVIA A. FREGO LUPPI in "Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)", Riv. giur. edilizia, fasc.2, 2006, pag. 55, dove l'autrice, sulla base della sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale, a proposito del rapporto tra edilizia e governo del territorio ci mostra bene di come la centralità della materia edilizia, a dispetto dell'urbanistica, si sia persa con il passare del tempo: "Quanto all'edilizia, i potenziali dubbi circa la sua riconducibilità alla materia del governo del territorio possono dirsi sciolti alla luce della giurisprudenza costituzionale che, in particolare con la sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003 (1), ha affrontato la questione. L'ipotesi interpretativa prospettata nella fattispecie dalle Regioni ricorrenti muoveva dall'inconfutabile dato che il nuovo quadro costituzionale, ribaltando il precedente schema, assegna alle Regioni, all'art. 117, comma 4, una competenza esclusiva c.d. residuale nelle materie non espressamente contemplate negli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale (art. 117, comma 2, Cost.) o di legislazione concorrente regionale (art. 117, comma 3, Cost.). Non rinvenendosi menzione dell'edilizia nei suddetti elenchi, si argomentava in favore di una sua inclusione fra le materie di competenza esclusiva regionale. La Corte però ha anzitutto ribadito la stretta connessione tra pianificazione urbanistica ed edilizia e poi, considerato come altre materie (quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) siano specificamente individuate nel comma 3 dell'art. 117 e quindi esulino dal "governo del territorio", ha ritenuto "del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto". E ha concluso che l'edilizia fa parte del "governo del territorio"".

⁽⁸¹⁾ **il testo originario dell'articolo 117 della Costituzione recitava:**

"La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica;

turismo ed industria alberghiera;

tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali;

acque minerali e termali;

cave e torbiere;

caccia;

pesca nelle acque interne;

agricoltura e foreste;

artigianato.

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione".

10.5. - È stato anche sottolineato di come, da un punto di vista giuridico, l'Urbanistica rilevi sia come funzione amministrativa, che come materia legislativa. Ed è stato anche detto che la riforma costituzionale del 2001 ha inciso negativamente su di questo secondo aspetto.

10.5.1. - Esaminando più da vicino l'urbanistica e l'art. 117 cost., tenendo sempre ferma la presenza della materia del “*governo del territorio*”, è possibile affermare di come le due materia (cioè l'urbanistica e il governo del territorio) non possano in realtà porsi su di uno stesso piano.

Questo è un aspetto che oggi viene dato per scontato, ma che nel passato aveva portato a risultati aberranti, soprattutto esaminando il percorso mediante il quale si giunse ad elaborare le conclusioni di segno opposto.

L'impossibilità nel poter realizzare un parallelismo del genere, e di porre l'una affianco all'altra due materie come l'urbanistica e il governo del territorio, è facilmente comprensibile se si riflette su alcuni semplici aspetti:

- in primo luogo sarebbe sufficiente compiere un'analisi in ordine a quelle materie, diverse dall'urbanistica, che hanno a che vedere con il territorio, e che ne rappresentano pertanto un limite;
- in secondo luogo riflettendo sul reale significato attribuibile al “governo del territorio”.

Ma tra poco si tornerà su questi aspetti.

10.5.2. - Tornando invece all'urbanistica in termini di funzione amministrativa, questa iniziò ad essere considerata non più soltanto come materia di legge (fuoriuscendo quindi dall'ombra dell'urbanistica in quanto materia legislativa), ma anche in qualità di funzione da esercitarsi nel concreto, solamente a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Tutto ciò accadde perché fino ad allora le due concezioni, di urbanistica in quanto materia legislativa e di urbanistica in quanto funzione amministrativa, avevano viaggiato l'una accanto all'altra.

L'unitarietà dell'Urbanistica, come materia e come funzione amministrativa, cominciò a venire meno dopo il 2001, quando (a causa del sopraggiungere della legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001) la materia *urbanistica* scomparve tra di quelle

espressamente menzionate dalla Costituzione (anche se la giurisprudenza costituzionale continuava a considerarla come una “materia costituzionale”).

L’urbanistica, come funzione amministrativa, invece rimase, in capo alle Regioni e ai Comuni. Tuttavia anche questa dimensione, dell’urbanistica in quanto funzione amministrativa, andrò incontro a delle difficoltà:

- perché ci si concentrò su quegli spazi da dedicare, obbligatoriamente, alle materie di legislazione esclusiva statale: in favore quindi della tutela del paesaggio, della tutela dei beni culturali, della tutela dell’ambiente, della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile. Il che significava sottrarre spazi alla funzione amministrativa insita nell’urbanistica;
- perché c’era sempre l’ancora di salvezza rappresentata dal 2° comma dell’art. 117 della Costituzione, alla voce “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” che si vedrà più avanti, nel prosieguo della trattazione, quale importanza rivesta.

Tutto questo, ovviamente, non fu d’aiuto alla sopravvivenza dell’urbanistica in quanto funzione ⁽⁸²⁾.

Si scoprirà, tra poco, come l’urbanistica in quanto materia legislativa oggi si possa considerare estinta. Va detto però, come poco fa osservato, che anche l’urbanistica come funzione amministrativa, nonostante sia sopravvissuta, abbia incontrato lungo il percorso non poche difficoltà.

10.6. - Ritornando all’urbanistica, in termini di materia legislativa, oggi del tutto scomparsa, e ad un aspetto a cui poco fa era stato fatto soltanto qualche accenno: ossia l’analisi di quelle materie che come l’urbanistica hanno a che vedere con il territorio.

10.6.1. - È il caso cioè di comprendere quali materie vantano delle discipline per così dire parallele a quella dell’urbanistica, nel senso che attengono anch’esse al territorio.

⁽⁸²⁾ Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1262. L’autore osserva che seppur l’urbanistica in quanto funzione sia sopravvissuta alla riforma costituzionale del 2001, essendo tutelata in qualche modo dal successivo articolo 118, 1° comma, il quale prescrive (come già visto) l’esercizio delle funzioni amministrative da parte, in primi, delle Amministrazioni Comunali, di come nello scontro tra potere legislativo statale e regionale/comunale, c’è stato un restringimento della dimensione dedicata a questi ultimi due, a favore delle prerogative statali.

Vi sono infatti delle materie che, come l'urbanistica, si occupano del territorio a vario titolo, e che rappresentano pertanto un limite, sia per la "materia" urbanistica, che per l'urbanistica in quanto funzione amministrativa. L'analisi di queste materie di confine permetterà anche di comprendere come mai non è possibile realizzare quel parallelismo, da alcuni tanto voluto, tra la materia del *governo del territorio* e l'*urbanistica*.

Questo confronto dell'Urbanistica con delle materie a lei vicine, in particolare, permetterà di comprendere quanto fosse sbagliato quell'orientamento dottrinale, diffusosi tra la fine degli '60 e i primi anni '70, che voleva avvicinare tra di loro il concetto di governo del territorio, che già all'epoca aveva iniziato a circolare in dottrina, e appunto l'urbanistica. Una concezione poi divenuta celebre con il nome di "*panurbanistica*" ⁽⁸³⁾ ⁽⁸⁴⁾, e tradottasi dal punto di vista normativo nell'articolo 80 ⁽⁸⁵⁾ del d.P.R. n. 616 del 1977 (sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni), il quale, imponeva una definizione di Urbanistica come di quella "*materia*

⁽⁸³⁾ Cfr. F. FRACCHIA in "*Governo del territorio e ambiente*", "*Il governo del territorio*", a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI, Pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara, 29-30 Novembre 2002, Milano, Giuffrè Editore, 2003, pag. 233, il quale parla di "*tensione panurbanistica*", affermando che: "*L'urbanistica, tradizionalmente intesa...come disciplina dell'assetto ed incremento dei centri abitati, si è arricchita di contenuti nel corso degli anni, in primo luogo in forza di interpretazioni estensive che ne hanno dilatato i confini ben oltre il nucleo originario della "piccola urbanistica comunale", fino a ricomprendervi la più generale "disciplina dell'uso del territorio"*".

⁽⁸⁴⁾ Si veda, a proposito della rilevanza definizione di "*panurbanistica*", nel processo di costruzione del concetto di governo del territorio, G. SORICELLI in "*Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*", Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2016, pag. 662, il quale afferma che: "*Questa definizione spostò i termini di comprensione della nozione di "urbanistica" che, in un contesto di politica del territorio, doveva ricomprendere gli interessi così individuati, della cui tutela le regioni, per effetto del d.p.r. n. 616/1977, dovevano farsi carico in maniera ordinata e coerente. Tale configurazione costituì poi l'humus della trasversalità della materia del "governo del territorio" con la differenziazione degli interessi connessa a profili dimensionali. In questo complicato quadro interpretativo, Il d.p.r. n. 616 del 1977, nell'attribuire allo Stato il compito di realizzare le linee fondamentali dell'assetto territoriale nazionale con specifico riferimento agli interventi di interesse statale, sembrò rivolgere l'attenzione all'analisi delle cd. "tutele differenziate" degli interessi territoriali, poi disciplinate con minuziosità dalle Regioni. In questo modo, l'esigenza di tutela dei citati interessi delineò i poteri del livello di governo regionale in termini di regolazione, controllo, salvaguardia, gestione dell'utilizzazione sostanziale del territorio: "l'urbanistica è un potere integrante del governo del territorio ma non l'esaurisce"...Già allora, quindi, il d.p.r. n. 616 del 1977 individuò nell'urbanistica... un vero e proprio statuto organico delle funzioni afferenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio idoneo a costituire le basi per il perseguimento di obiettivi economici e di valorizzazione civile e sociale degli interessi"*.

⁽⁸⁵⁾ **Art. 80 "Urbanistica" del d.P.R. n. 616 del 1977.**

"Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente".

che comprende ogni aspetto del territorio, da quello conoscitivo, a quello normativo, a quello gestionale” ⁽⁸⁶⁾ ⁽⁸⁷⁾.

La visione panurbanistica venne messa in discussione dalla comparsa delle c.d. **tutele differenziate**, ossia dalla presa di coscienza che sul territorio sono presenti dei beni (come il paesaggio, il patrimonio, l’ambiente, l’ecosistema e via discorrendo), la cui tutela imponeva (ed impone tuttora) all’esercizio del potere di piano delle forti limitazioni, che si traducevano e si traducono nelle c.d. pianificazioni differenziate ⁽⁸⁸⁾. La conseguenza fu che la visione panurbanistica iniziò a vacillare ⁽⁸⁹⁾ ⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. S. AMOROSINO in “*Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali*”, Riv. giur. edilizia, fasc.3, 2003, pag. 77, il quale afferma, nei confronti di coloro che sostengono “*l'impossibilità di identificare materie "in più" o materie "diverse", rispetto all'urbanistica*”, per individuare il contenuto della materia del *governo del territorio* replica, assieme allo studioso Nigro, che “*mentre nell'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977 il legislatore delegato aveva dilatato l'urbanistica sino a ricomprendervi tutti gli aspetti concernenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio, "praticamente risolvendo il governo del territorio nell'urbanistica", viceversa il legislatore costituzionale del 2001 ha - probabilmente in modo inavvertito - rovesciato la prospettiva, usando una nozione più ampia, della quale l'urbanistica, pur nelle sue recenti evoluzioni è solo l'asse portante o il centro di gravità*”.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. P. PORTALURI in “*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*”, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pag. 202, il quale sostiene che “*con la prima regionalizzazione l'urbanistica ha visto allargare i propri confini: infatti, si passò dal concetto di «assetto ed incremento edilizio dei centri abitati» (che è quanto stabiliva la legge urbanistica del '42) a quello di «governo del territorio».* Quest'ultima espressione si legge infatti nell'art. 80, d.P.R. n. 616/77, per significare che qualsiasi utilizzazione del suolo e qualsiasi interesse a valenza territoriale andasse governato attraverso l'urbanistica, intesa come la «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». Una definizione estremamente ampia, tale cioè da comprendere non solo l'attività urbanistica in senso stretto, ma anche ogni altra attività incidente sulla trasformazione del suolo e sulla tutela dello stesso, inclusa la tutela dell'ambiente”.

⁽⁸⁸⁾ Sul punto si veda P. STELLA RICHTER “*Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*”, Dir. amm., fasc. 2-3, 2001, pag. 387, il quale sottolinea le difficoltà che impone la tutela degli interessi differenziati, stabilendo che “*Com'è noto, le Autorità deputate alla tutela degli interessi differenziati sono le più diverse (e così, volta a volta, lo Stato, la Regione, l'Autorità di bacino, l'ente parco, ecc.), con una sovrapposizione reciproca che, oltre a penalizzare il privato, intralcia la stessa Amministrazione; com'è del pari noto, ad una unificazione si è cercato da tempo di arrivare, ma con risultati fin qui del tutto deludenti che si riducono alla previsione di "piani urbanistico-territoriali" con specifica considerazione dei «valori paesistici e ambientali» ed alla attribuzione di capacità unificante al piano provinciale nella sola ipotesi di intesa con tutte «le amministrazioni anche statali competenti»*”.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1261, dove l'autore ritiene doveroso sottolineare di come fu indubbiamente lo studio di Vincenzo Cerulli Irelli, sulle tutele differenziate, il lavoro che ebbe il merito di evidenziare che la gestione globale del territorio, tramite il potere di piano, era messa fortemente in crisi dalle pianificazioni differenziate, quindi da quelle attività di pianificazione volte a disciplinare specifici interessi insistenti sul territorio.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. P. PORTALURI in “*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*”, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pag. 204, il quale afferma di come “*si deve proprio all'emersione di una «serie di precetti, tutti estranei ai temi della pianificazione urbanistica, ma tutti parimenti incidenti sulla disciplina del territorio»: si tratta degli interessi differenziati, diversi da quelli abitualmente coinvolti dalle scelte urbanistiche (come, ad esempio, quelli concernenti il paesaggio, l'igiene, l'industria, il commercio, etc.), la cui tutela è spesso domandata ad autorità di settore*”.

10.6.2. - La prima materia da considerare, che è anche il limite più evidente per l'Urbanistica in termini di materia legislativa, è la tutela del patrimonio, una materia che comprende tanto la tutela dei beni culturali, quanto quella dei beni paesaggistici ⁽⁹¹⁾.

Il fatto che sia il più grande limite per l'attività del pianificatore, e quindi per l'urbanistica in quanto materia e funzione, è confermato da 2 fatti:

- il primo, è che l'articolo 9 della costituzione ⁽⁹²⁾ pone tra gli obiettivi della Repubblica quello di tutelare il paesaggio e il patrimonio, sia storico che artistico. Insomma, la tutela del patrimonio è vista come uno dei valori preminenti dell'ordinamento;
- il secondo è che la materia della tutela del patrimonio culturale figura tra di quelle rientranti nella potestà esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lettera s)). A differenza del governo del territorio che è invece collocato tra le materie di competenza concorrente.

Come detto, si tratta di una materia di legislazione esclusiva statale, anche se va precisato, per correttezza, che una simile impostazione non preclude alle Regioni di intervenire nella materia. Infatti, queste ultime sono pienamente legittimate ad individuare ulteriori beni, sia culturali che paesaggistici, oltre a quelli già previsti dalla normativa nazionale. E una simile impostazione risponde anche a quella che può essere la realtà dei fatti: l'amministrazione locale conosce sicuramente in maniera più approfondita il proprio territorio di quanto potrebbe fare il legislatore statale.

10.6.3. - Un altro limite imposto all'attività di governo del territorio (qui da intendere come tale, senza riferimenti alla materia di cui all'art. 117 cost.), quindi un ulteriore limite all'Urbanistica in quanto materia e in quanto funzione, proviene dalla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Si tratta di una ulteriore materia di legislazione esclusiva statale (art. 117, 2°, lettera S), che oggi è addirittura collocata tra i principi

⁽⁹¹⁾ non è questa la sede per approfondire un tema così vasto, tuttavia va sottolineato di come nel concetto di "patrimonio culturale" non rientrano soltanto i beni culturali e i beni paesaggistici, come stabilisce l'articolo 2, 1° comma, del Codice dei beni culturali e del paesaggio ("*Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*"), ma anche i beni culturali urbanistici, come stabilito da giurisprudenza e dottrina.

⁽⁹²⁾ **Art. 9 Cost.**

1. "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

2. "*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*".

fondamentali della Costituzione. L'articolo 9 della Costituzione infatti, nella sua recente riformulazione, prevede proprio questo.

Tuttavia, la materia della tutela ambientale, a differenza della tutela del patrimonio, è considerata una materia trasversale (nonostante sia una materia di legislazione esclusiva per lo Stato) ⁽⁹³⁾ ⁽⁹⁴⁾, difatti ammette un intervento concorrente regionale ⁽⁹⁵⁾, purché quest'ultimo avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale e, o, apporti un livello di tutela maggiore rispetto allo standard minimo individuato dalla legge nazionale ⁽⁹⁶⁾. Insomma, l'intervento regionale è ammesso, purché sia diretto o ad elevare gli standard di tutela o perché avviene nel rispetto della normativa statale.

Le differenze tra le disciplina della tutela dell'ambiente e della tutela del patrimonio, dove l'intervento, che non sia quello statale, viene posto su di un piano totalmente diverso, è un aspetto dovuto a quella caratteristica di trasversalità della materia della

⁽⁹³⁾ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 7 ottobre 2003 n. 307, *Considerato in diritto*, paragrafo 5, in cui si afferma di come “*Questa Corte ha già chiarito che la "tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale*”.

⁽⁹⁴⁾ Sulla “trasversalità” del concetto di tutela ambientale, e i suoi rapporti con il governo del territorio si veda pure M. A. SANDULLI in “*Effettività e semplificazioni nel governo del territorio - spunti problematici*”, Dir. amm., fasc. 3, 2003, pag. 507, la quale afferma che: “*L'urbanistica, abbandonando il suo originario significato di disciplina dell'arredo urbano, è stata di conseguenza considerata una specie di contenitore nel cui ambito è dato ritrovare i più vari beni tutelabili dall'ordinamento, come «sistema di organizzazione dei vari valori o interessi presenti sul territorio». Le interferenze tra gli anzidetti settori, e in particolare quelle tra urbanistica e ambiente e urbanistica e grandi infrastrutture hanno già causato prevedibili questioni di costituzionalità, sulla prima delle quali è anche già intervenuta la Corte Costituzionale riconoscendo all'ambiente un ruolo di «valore» nazionale, idoneo a giustificare una influenza trasversale dello Stato nella disciplina delle materie che ne risultino in qualche modo interessate*”.

⁽⁹⁵⁾ Sul punto si veda L. MACCARI in “*A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del titolo V della Costituzione*”, Riv. giur. edilizia, fasc. 1, 2006, pag. 33, il quale afferma che: “*A proposito del primo, l'orientamento espresso dal giudice delle leggi è nel senso che la tutela dell'ambiente, che all'art. 117 comma 2 lett. s) Cost., è compresa nella competenza esclusiva dello Stato, non rappresenta una materia in senso stretto, ma un compito nell'esercizio del quale il medesimo esercita il potere di dettare standard di protezione uniformi e validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. Ciò non comporterebbe una totale esclusione di uno spazio legislativo per le Regioni, che debbono ritenersi invece titolari di una potestà legislativa concorrente o residuale ai sensi dell'art. 117 commi 3 e 4 Cost. Tale orientamento del giudice costituzionale appena accennato, è coerente con la concezione di ambiente che il medesimo aveva già precedentemente espresso prima della riforma del titolo V, come valore e non come materia, attribuendo al medesimo un contenuto trasversale che contempla differenti discipline di diversificata competenza. In questo ambito di trasversalità trova la sua collocazione lo spazio legislativo delle Regioni, che nell'odierno ordinamento godono di competenza legislativa concorrente per il "governo del territorio"*”.

⁽⁹⁶⁾ Si veda in particolare, per una riflessione più completa A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1267.

tutela ambientale, visto che proprio l'ambiente ha quale componente essenziale il territorio ⁽⁹⁷⁾.

10.6.4. - Un altro limite per l'urbanistica è dato dalla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di legislazione esclusiva statale (art. 117, 2°, lettera L). Infatti l'urbanistica, soprattutto in quanto funzione, ha inciso e incide sul diritto per eccellenza, ossia il diritto di proprietà.

La disciplina del diritto di proprietà, quanto alla materia di appartenenza, evoca dei problemi. Infatti la disciplina della proprietà dei suoli rientra:

- per un verso nella materia di legislazione esclusiva dell'ordinamento civile;
- dall'altro, per il fatto che l'esercizio del potere di conformazione dei suoli incide su di esso, rientra pure nella materia di legislazione concorrente del *governo del territorio*.

Il criterio elaborato per poter comprendere in quale materia rientri, di volta in volta, la disciplina del diritto di proprietà è il seguente:

- A) quando la disciplina ha lo scopo preciso di regolare i rapporti interprivati, ha prevalenza la legge statale (ordinamento civile), perché si parla di limiti legislativi nell'interesse privato;
- B) quando la disciplina ha lo scopo, invece, di funzionalizzare la proprietà privata attraverso limiti urbanistici, la disciplina del diritto di proprietà rientra nelle materie di legislazione concorrente (governo del territorio), perché si parla di limiti legislativi nell'interesse pubblico.

Ad esempio, la disciplina delle distanze, e lo ha chiarito soprattutto la giurisprudenza costituzionale con diverse sentenze (sul punto si tornerà in maniera più precisa nei prossimi capitoli), appartiene alla materia dell'ordinamento civile visto che è riconducibile ad una dimensione interprivata. Questo ovviamente non esclude un intervento regionale, a condizione che le regole dettate abbiano carattere generale, e quest'orientamento della giurisprudenza costituzionale è stato recepito dal legislatore,

⁽⁹⁷⁾ Si veda, in particolare, F. FRACCHIA in "Governo del territorio e ambiente", in "Governo del territorio", cit., pagg. 225 ss.

che lo ha fatto confluire nell'articolo 2-bis del TUE (98). Ma sul punto, come detto, si tornerà nel corso del 3 ° capitolo.

10.7. - Fino ad ora sono state esaminate le materie che intrecciano la loro disciplina con quella dell'urbanistica e che prendono il nome di *tutele differenziate*, e che sono a tutti gli effetti dei limiti posti da un lato all'attività del pianificatore e dall'altro all'urbanistica, in quanto materia e in quanto funzione.

Sulla base di quanto è stato detto fino ad ora, soprattutto pensando agli innumerevoli limiti che sussistono per l'urbanistica, è facile comprendere perché sia stata introdotta la materia del *governo del territorio* (99). È evidente, infatti, di come se fosse stata lasciata lì dov'era la materia *urbanistica*, questa avrebbe inesorabilmente visto il proprio campo d'applicazione, in quanto materia e in quanto funzione, ridursi di volta in volta, data la rilevanza delle tutele differenziate: il riferimento è ovviamente alla tutela del paesaggio, alla tutela dell'ambiente e così via.

Il concetto di *governo del territorio* permette, a differenza dell'urbanistica, di ampliare l'orizzonte e di riportare al centro il ruolo del pianificatore: non più concepibile come un soggetto preordinato solamente all'attività di conformazione e zonizzazione del territorio, ma deputato al governo e alla gestione dei diversi vincoli ed interessi particolari che insistono sullo stesso. In ogni caso l'urbanistica rimane parte integrante della “nuova” materia del *governo del territorio* (100), sicché i limiti posti all'urbanistica, poco fa esaminati, valgono ovviamente anche per la materia del governo

(98) Si veda, in particolare, la giurisprudenza della Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 13 e 119 del 2020.

(99) Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1270, il quale sottolinea soprattutto di come “*l'ordinamento positivo considera il territorio come un oggetto di una pluralità di discipline e di funzioni, per cui non ha rilevanza la sola l'urbanistica*”.

(100) Cfr. S. AMOROSINO in “*Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali*”, Riv. giur. edilizia, fasc.3, 2003, pag. 77, il quale condivide la tesi dell'incorporazione (così appellata dallo studioso Portaluri) e afferma che: “*l'urbanistica sarebbe (in ragione del corpus normativo formatosi) il nocciolo duro e storico del governo del territorio, che comprende ormai anche molte altre funzioni, ed i cui confini sono fluidi, per la compresenza di interessi cangianti e multilivelli, che non si lasciano imprigionare in una griglia rigida di competenze. Il tratto unificante è la governance, l'organizzazione in sistema dei processi che hanno una incidenza sugli equilibri del territorio. Vista la moda di usare parole straniere si potrebbe dire che l'espressione governo del territorio più che ad un tradizionale government (per monadi separate e conflittuali) allude ad una sorta di governance, alla tessitura di reti ed al controllo degli snodi fisici e dei processi determinanti degli equilibri territoriali. Quest'esigenza di governance si pone anche a livello nazionale, per la Repubblica unitariamente intesa, e non può che spettare allo Stato pur in collaborazione dialettica con le regioni*”.

del territorio, che però non ne soffre allo stesso modo, dato che, appunto, il ruolo del pianificatore è mutato ⁽¹⁰¹⁾.

Se fosse rimasta l'urbanistica, in quanto materia, perché si vedrà che l'urbanistica in quanto funzione continua a rimanere, sarebbe stata facilmente schiacciata dalle tutele differenziate, e il pianificatore prima di potersi muovere avrebbe dovuto aspettare sempre e comunque i soggetti preposti alla tutela di questi beni. Invece il fatto che si parli di governo del territorio permette di mettere tutti i beni presenti sul territorio in uno stesso calderone, che è necessario tutelare.

Oggi invece, si parte sempre e comunque dalla considerazione che il territorio non ha più a che vedere con la sola attività di conformazione dello stesso, in quanto non rileva più solo come oggetto passivo delle attività edificatorie, ma è soprattutto il luogo in cui trovano posto determinati beni, che il pianificatore è chiamato a coordinare. In particolare diviene centrale l'attività di governo dei diversi interessi che insistono sul territorio. Come già detto, le c.d. tutele differenziate, più che materie, sono *limiti* che il pianificatore deve tenere in considerazione nel momento in cui detta *la disciplina d'uso del territorio*. Per questo si parla di governo del territorio, perché al pianificatore spetta dettare la disciplina dell'uso del suolo, compatibilmente con gli altri interessi, che vanno da quello paesaggistico, a quello dell'ordinamento civile, fino alla tutela

(101) Per comprendere il “nuovo” ruolo del pianificatore conviene riflettere sul concetto di governo del territorio. In tal senso si veda G. SORICELLI in “*Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*”, Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2016, pag. 662, il quale afferma che: “*governance del territorio rappresenta il termine di riferimento di una qualsiasi relazione giuridicamente qualificata, da parte di un qualsiasi ordinamento giuridico, tale da dar vita ad un sistema di relazioni, di procedimenti, di modelli di organizzazione, di criteri di composizione di interessi tali da costituire elementi e componenti del bene giuridico-governo del territorio. Tale varietà di considerazioni, di relazioni, di sistemi e scelte organizzative che afferiscono al territorio danno luogo ad un valore “immateriale”, che nasce dalla complessità delle diverse cose che lo compongono e che sono comprese nel suo perimetro fisico ma si distingue da esse perché trascende la loro “materialità”. Infatti, “le cose in sé del territorio, come ad es. i quartieri, le strade, le piazze possono mutare, trasformarsi, estinguersi ma il territorio come insieme di valori, di scelte discrezionali organizzative, di pianificazioni urbanistiche, di programmazione e di progettazione rimane integro ed immateriale, capace di immolarsi all'eternità e all'immutabilità della sua importanza come valore immanente del rapporto uomo e suo contesto ambientale”... In altre parole, la sintesi delle singole sfere pubbliche, come l'urbanistica, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, i beni ambientali, rappresenta l'insieme dei valori assiologici che fanno del governo del territorio un sistema fondamentalmente unitario ed omogeneo di “governance e management” a tutti gli effetti degli interessi del territorio*”.

dell'ambiente. Per cui centrale è l'attività di gestione e di governo di questi stessi interessi ⁽¹⁰²⁾ ⁽¹⁰³⁾.

É stato detto però, più volte fino a questo momento, che l'urbanistica come funzione continua a rimanere. Ma questo accade per il semplice fatto che tale funzione amministrativa è convogliata all'interno dell'attività di governo del territorio. É quindi possibile affermare con sicurezza che la funzione amministrativa, nell'urbanistica, è rimasta, anche se è celata dietro il "*Governo del territorio*". E la conseguenza principale di tutto ciò consiste nel fatto che le è stata sottratta la possibilità di poter regolare alcune parti del territorio.

In definitiva è possibile giungere ad una conclusione di non poco conto. E cioè che l'urbanistica come materia non può più dirsi esistente (da un punto di vista formale), non perché si è estinta o perché è stata cancellata, ma perché si è compreso che fosse cosa saggia farla confluire nella materia, più ampia, del *governo del territorio*, di modo che si potesse dare conto di quell'evoluzione del fenomeno normativo e giuridico dell'urbanistica.

10.8. - Ora, tralasciando per un momento il confronto tra le materie del "*governo del territorio*" e dell'"*urbanistica*", e avendo compreso che l'urbanistica risiede nella prima, è tempo di concentrarsi sul governo del territorio e sul suo essere materia di competenza

⁽¹⁰²⁾ Sul punto si veda SILVIA A. FREGO LUPPI in "*Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*", Riv. giur. edilizia, fasc.2, 2006, pag. 55, che riporta autorevoli opinioni affermando che: "la formula "governo del territorio" "fa riferimento più che a una materia in senso tradizionale, a una funzione, a un ruolo funzionale, di per sé a carattere orizzontale, che racchiude e supera la precedente frammentazione di materie. Come tale essa è in grado di comprendere tutte le diverse materie di disciplina e intervento attinenti al territorio, che non siano riservate allo Stato o comunque considerate in modo a sé stante dalle stesse norme costituzionali" (3). Da respingere la tesi estrema secondo cui materie come l'edilizia, e persino l'urbanistica, la difesa del suolo, i lavori pubblici in genere, l'espropriazione, non essendo menzionate nel testo costituzionale, rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni (4): "è difficile accogliere l'idea di una sorta di scomposizione fra "governo del territorio" che non può non avere la portata e il significato organici finora ad esso attribuiti, e le materie indicate che rappresentano altrettanti profili della stessa funzione o parti dello stesso settore organico"".

⁽¹⁰³⁾ Cfr. P. PORTALURI in "*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*", Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pagg. 212 ss., il quale riflette proprio sul governo di questi interessi, asserendo che la reale differenza tra «governo del territorio» e «urbanistica» starebbe proprio nella natura concettuale di queste due. "*Ed è quel che potrebbe ritenersi nei rapporti tra governo del territorio e urbanistica, considerando un'esigenza generale da perseguire, il primo; una vera e propria materia da disciplinare, la seconda*". Continua "... in altre parole, il governo del territorio assumerebbe il senso e la portata di un obiettivo da perseguire, consistente nella necessità «che il pluralismo amministrativo non comprometta l'unità del territorio»... Distinti sono dunque i piani su cui esse operano, materiale il primo (l'urbanistica), ordinale il secondo (il governo del territorio)".

concorrente: e cioè sul fatto che essa è attribuita alla potestà concorrente di Stato e Regioni.

In primis va precisato, e va fatto ancora una volta, che il pianificatore oggi è tenuto a confrontarsi con il “problema” delle tutele differenziate. E questo aspetto è stato reso ancor più evidente dal passaggio, formale, che ha determinato la transizione dal concetto di urbanistica a quello di governo del territorio.

Prendendo in considerazione proprio la potestà regionale, all’interno del *governo del territorio*, è un utile partenza dire che nel tempo essa è mutata e non di poco. Infatti, il continuo rinvio nel corso degli anni della riforma organica della disciplina urbanistica (quindi la tanto agognata riforma della Legge n. 1150 del 1942), ha comportato, nell’incertezza del sopraggiungere o meno della riforma, una sempre e maggiore presa di posizione da parte del legislatore regionale ⁽¹⁰⁴⁾ ⁽¹⁰⁵⁾.

Non resta che domandarsi che effetto abbia avuto, questa presa di posizione da parte del legislatore regionale, in ordine al ruolo del Decreto Ministeriale 2 aprile 1968.

La forza del Decreto Ministeriale risiederebbe nel fatto che il suo contenuto è sempre stato osservato sull’intero territorio nazionale. Il che ha portato innumerevoli autori a ritenerlo uno dei cardini della disciplina statale in materia urbanistica, essendo rilevante non soltanto in quanto principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente (“*governo del territorio*”), ma anche in quanto livello prestazionale al di sotto del quale non è possibile scendere, ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, che ripone al 2° comma, quindi tra le materie di legislazione esclusiva, alla lettera m), la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** (“...*concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”).

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. A. BARTOLINI in “*Urbanistica*”, cit., pag. 1278, dove l’autore ritiene di doversi soffermare sul fatto che il continuo rinvio della riforma della Legge Urbanistica fondamentale abbia comportato, nei fatti, una disapplicazione della legge urbanistica, e che invece, l’unica cosa rimasta ferma sia stata la forza cogente del d.m. n. 1444 del 1968, che costituirebbe un livello essenziale delle prestazioni da osservare sul territorio nazionale ai sensi dell’art. 117 comma 2 lett. m.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. A. FREGO LUPPI in “*Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*”, Riv. giur. edilizia, fasc.2, 2006, pag. 55, il quale afferma: “*Il diritto urbanistico, avanti alle emergenze della ricostruzione, ha spesso preferito la logica del “fare presto”, del rimedio provvisorio in vista dell’intervento sistematico (sovente mai arrivato): la sospensione della legge fondamentale urbanistica, la legge ponte dopo la frana di Agrigento, la parcellizzazione delle regole per la ricostruzione del centro Italia, l’amministrazione per commissari, la logica derogatoria del grande evento o del piano straordinario*”.

10.8.1. - Ma che cosa significa “livello essenziale delle prestazioni” ⁽¹⁰⁶⁾? Si sta, ovviamente, facendo riferimento alla lettera m), dell’articolo 117, 2° comma della Costituzione, che la dottrina maggioritaria ritiene abbia a che vedere con la traduzione in concreto del *principio di uguaglianza sostanziale* ⁽¹⁰⁷⁾ ⁽¹⁰⁸⁾ ⁽¹⁰⁹⁾.

In un simile contesto, la lettera m), del 2° comma dell’articolo 117 cost., è un importantissimo strumento di contenimento di quelle che sono le disparità provenienti dall’esercizio della discrezionalità amministrativa, e quindi una sorta di barriera nei confronti dei fenomeni di differenziazione. E l’Urbanistica, in quanto funzione (perché è sopravvissuta solamente questa), ha a che vedere proprio con l’esercizio di un potere amministrativo, insindacabile nel merito, e quindi discrezionale.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul punto si veda P. PORTALURI in “*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*”, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pag. 219, il quale parla di “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., cioè quei parametri e quei criteri minimi (nel senso appunto essenziali) che lo Stato può stabilire in ogni materia che ritenga idonea a conformare quelle situazioni soggettive: e tra queste potrebbe rientrare proprio l’urbanistica...*”.

⁽¹⁰⁷⁾ Si veda in particolare G. DURANO in “*I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*”, in “*Trattato di diritto del territorio*”, cit., pag. 541, il quale ritiene che la c.d. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni consentirebbe l’attuazione, e contemporanea mitigazione, dei principi di cui agli artt. 3 e 5 cost., equilibrandoli tra di loro. Infatti darebbe concretezza, al tempo stesso, da un lato la “*legittima necessità di differenziazione*” di cui all’articolo 5 cost., e dall’altro “*l’imprescindibile ossequio del principio costituzionale di eguaglianza formale e sostanziale*”, di cui appunto all’articolo 3 cost..

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. P. PORTALURI in “*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*”, Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce, Jovene Editore, 2003, pagg. 220 ss., il quale afferma, in proposito, che “*il ruolo che i livelli essenziali possono rivestire nella struttura complessiva del nuovo ordinamento costituzionale appare ancora più decisivo, poiché su di essi andrebbero a fondare le esigenze - che in un sistema policentrico sono per definizione nevralgiche, e dunque assai avvertite - di racchiudere in un compendio certo e presidiato l’insieme dei valori dei quali una comunità, in essi riconoscendosi ed identificandosi, intende assicurarsi la trascrizione immediata e fedele nella dimensione della giuridicità*”. Non a caso l’autore parla di “*principio unitario dell’ordinamento generale*”, guardando alla lettera m), del 2° comma, come ad una “*garanzia delle esigenze e dei risultati di uguaglianza e di pari promozione delle condizioni di vita di tutto il territorio nazionale secondo standard (minimi) comuni... il meccanismo dei livelli essenziali costituisce uno dei principali momenti di concretizzazione di quell’interesse nazionale ormai formalmente scomparso dal nostro sistema come limite generale, ed invece di volta in volta tipizzato in specifiche previsioni censite nel catalogo costituzionale, e in esse dunque assorbito e circoscritto*”.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 282 del 2002, *Considerato in diritto*, paragrafo 3, la quale afferma che: “*Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*”.

All'articolo 117, 2° comma, lettera m), e quindi alla tutela dei diritti civili e sociali, si ricollega anche l'articolo 120, 2° comma cost. ⁽¹¹⁰⁾, il quale prevede la possibilità che lo Stato eserciti poteri amministrativi, di carattere sostitutivo, nell'ipotesi in cui sia necessario tutelare l'unità giuridica, l'unità economica o la tutela unitaria dei diritti civili e sociali. Il che darebbe modo allo Stato di intervenire in tutte quelle ipotesi in cui l'esercizio di poteri amministrativi possa ledere, o leda, l'unitarietà non soltanto economica o giuridica, ma anche prestazionale.

Per portare su di uno stesso piano il discorso che attiene alla lettera m), del 2° comma dell'art. 117 Cost., e quindi alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* da parte dello Stato, e gli standard urbanistici e quindi il Dm n. 1444 (aspetto abbastanza utile anche per il prosieguo della trattazione), si può intravedere, nell'adozione da parte del legislatore prima della Legge Ponte e poi a seguire del Dm n. 1444, l'esigenza a che una determinata unità giuridica, ma forse ancora di più sociale e prestazionale, venisse raggiunta al più presto. Il desiderio del legislatore statale, che fino a quel momento aveva limitato il proprio intervento nel settore dell'urbanistica, lasciando spesso ampio spazio alle amministrazioni comunali, era forse proprio quello di assicurare il raggiungimento di un certo grado di omogeneità a livello di prestazioni sociali.

Proseguendo su questa via, si potrebbe continuare con il dire che l'esercizio delle funzioni di programmazione e di pianificazione del territorio hanno a che vedere anche e soprattutto con quella che è la previsione di spazi per le dotazioni e le infrastrutture collettive ⁽¹¹¹⁾.

Infatti governare il territorio non significa soltanto provvedere all'irrinunciabile attività di pianificazione dello stesso, a fini edilizi, come già è stato più e più volte sottolineato, ma anche occuparsi di quell'attività di programmazione del territorio, per

⁽¹¹⁰⁾ **Articolo 120 della Costituzione.**

2. "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

⁽¹¹¹⁾ Cfr. G. DURANO da "I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio", in "Trattato di diritto del territorio", cit., pag. 545, il quale ritiene che i soggetti pianificatori devono occuparsi anche della pressione sul territorio delle dotazioni di attrezzature pubbliche e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale e che questo abbia a che vedere con la finalità di garantire, sul territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

assicurare la presenza nell'area di competenza di tutti i servizi pubblici necessari alla collettività.

Gli standards urbanistici perseguono proprio questo scopo, in quanto si tratta di livelli minimi che il legislatore statale ha provveduto ad adottare e per questo ne ha imposto, a sua volta, il rispetto da parte del pianificatore locale, e delle Regioni, in quanto soggetti istituzionali preposti al Governo del Territorio.

Le opere di urbanizzazione, a prescindere dalla loro suddivisione in opere primarie e secondarie, sono quegli elementi in grado di consentire alla collettività di poter godere appieno del territorio in cui è insediata. E di questo si occupa il Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968, nella parte in cui prevede “*limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi...*”.

Alla luce di quanto detto non si può che condividere l'affermazione di G. Durano ⁽¹¹²⁾, il quale afferma che sono in realtà gli standards il vero **principio fondante della materia urbanistica**. In quanto il primo punto su cui il pianificatore si deve soffermare, al di fuori delle tutele differenziate, è il rispetto degli standard, e quindi la presenza sul territorio delle dotazioni necessarie affinché la comunità possa fruire appieno della città.

Una volta compreso il ruolo dello Stato nell'esercizio delle sue competenze, in particolare di quella che trova posto nella lettera m), di cui al 2° comma, dell'art. 117 cost., non resta che comprendere quale sia invece il ruolo delle Regioni nella materia del

⁽¹¹²⁾ Cfr. G. DURANO da “*I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*”, in “*Trattato di diritto del territorio*”, cit., pag. 551.

governo del territorio, e quali siano i principi vincolanti per i legislatori regionali ⁽¹¹³⁾ ⁽¹¹⁴⁾. Sempre tenendo conto del fatto che la nostra attenzione deve essere sempre rivolta agli standard urbanistici di cui al Dm n. 1444 e alla loro attuazione, avendo premura di precisare che gli standard, c.d. ad operatività differita, si pongono come delle quantità minime inderogabili, che possono tuttavia essere innalzati dai soggetti pianificatori (Regioni e Comuni), purché tali scelte siano adeguatamente motivate.

Spostando l'attenzione sulle potestà delle Regioni, anche in ottica di "governo del territorio" e competenza concorrente, non ci si può che domandare in che modo le Regioni abbiano applicato questi standard: sono intervenute sul tema o hanno invece preferito attenersi in maniera stringente al contenuto del Dm n. 1444?

⁽¹¹³⁾ Cfr. SILVIA A. FREGO LUPPI in "Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)", Riv. giur. edilizia, fasc.2, 2006, pag. 55, il quale osserva: "Quali vincoli dunque si pongono per il legislatore regionale che intenda por mano alla disciplina della materia? La risposta risulta in linea di principio agevole dopo che la c.d. legge La Loggia (l. n. 131 del 2003) ha disposto all'art. 1, comma 3 che "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti". Quest'ultima è evidentemente l'ipotesi che si applica nel caso di specie. La legge La Loggia fa proprio, conformemente all'orientamento dottrinale da subito dominante, uno schema che era stato già applicato in passato in occasione dell'avvento delle Regioni e che risponde alla logica della continuità dell'ordinamento giuridico. I principi vanno tratti dalla legislazione statale da intendersi come fonte primaria, con conseguente esclusione della possibilità di ricavarli da fonti regolamentari, anche se si tratti di regolamenti di delegificazione; la fonte secondaria statale può costituire un limite per il legislatore regionale solo laddove espressione di potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 6".

CAPITOLO 2° - L'APPLICAZIONE IN SEDE REGIONALE DEGLI STANDARD DI CUI AL DM N.
1444 DEL 1968

SOMMARIO: 1. L'introduzione degli Standard come quantità minime - 2. L'attività legislativa delle singole Regioni sul fronte degli standard - 3. Regioni a Statuto Speciale - 3.1. Valle d'Aosta - 3.2. Trentino Alto Adige - 3.2.1. Provincia autonoma di Trento - 3.2.2. Provincia autonoma di Bolzano - 3.3. Friuli-Venezia Giulia - 3.4. Sardegna - 3.5. Sicilia - 4. Regioni a Statuto Ordinario - 4.1. Piemonte - 4.2. Lombardia - 4.3. Veneto - 4.4. Liguria - 4.5. Emilia Romagna - 4.6. Toscana - 4.7. Umbria - 4.8. Lazio - 4.9. Marche - 4.10. Abruzzo - 4.11. Molise - 4.12. Campania - 4.13. Puglia - 4.14. Basilicata - 4.15. Calabria - 5. Conclusioni.

Nel seguente capitolo verrà analizzato il ruolo che le Regioni hanno ricoperto nel processo di applicazione degli standard di cui al Dm n. 1444 del 1968. A seguito di una breve introduzione, che avrà al proprio centro una riflessione sul come le Regioni si sono inserite nel processo applicativo degli standard urbanistici, fissati dal Dm n. 1444, si passeranno in rassegna le singole esperienze regionali, ragionando attorno ai dati normativi propri di ciascuna Regione. Si cercherà, inoltre, di non tralasciare l'eventuale applicazione da parte delle Regioni dell'articolo 2 *bis* del D.lgs. n. 380 del 2001, ovvero la possibilità per le stesse di introdurre delle deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati e di rapporti tra quantità minime di aree da destinare a spazi pubblici (quindi in materia di standard urbanistici ed edilizi).

1. - L'evento dato dall'introduzione degli standard, da parte del Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968, è possibile affiancarlo ad un altro fatto, di poco successivo: ossia l'istituzione delle Regioni avvenuta nei primi anni '70, per mezzo della Legge n. 281 del 16 maggio 1970. Infatti, seppur il Decreto Ministeriale n. 1444 menzioni le sole Amministrazioni Comunali, quali destinatari dei suoi effetti, è innegabile che anche il legislatore regionale fosse e sia coinvolto nel processo di applicazione degli standard.

Infatti, quando il Dm n. 1444 si riferisce, all'articolo 1 ⁽¹¹⁵⁾, relativamente al c.d. campo di applicazione, ai *piani regolatori generali* e ai *piani particolareggiati*, inevitabilmente vuole fare un richiamo al soggetto pianificatore in generale. E quindi si riferisce tanto ai Comuni, che anche alle Regioni.

Poi, ad ulteriore conferma del ruolo di primo piano ricoperto dalle Regioni, è possibile ritornare nuovamente sull'impostazione che la Costituzione conferisce, alle competenze di Stato e Regioni, in materia di pianificazione del territorio.

L'art. 117, 3° comma, della Costituzione attribuisce infatti alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materia del *governo del territorio*, inclusa l'edilizia e l'urbanistica (e quindi gli stessi standard urbanistici), come ha avuto modo di precisare più volte la Corte Costituzionale ⁽¹¹⁶⁾, e la stessa dottrina ⁽¹¹⁷⁾.

Quindi, tralasciando per un momento il limite costituito dall'art. 117, 2° comma, in particolare la parte relativa al conferimento in via esclusiva allo Stato della competenza in ordine alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* e dell'*ordinamento civile* (che si avrà modo di trattare nel prosieguo della narrazione), è innegabile che le Regioni detengono un ruolo centrale nella pianificazione del territorio, e quindi nell'applicazione degli stessi standard urbanistici ed edilizi.

⁽¹¹⁵⁾ **Art. 1 “Campo di applicazione” del Dm n. 1444 del 1968.**

1. “Le disposizioni che seguono si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti”.

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, *Considerato in diritto*, punto 11.1 nella quale la Corte ha precisato che “La parola «urbanistica» non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto”.

⁽¹¹⁷⁾ Si veda, in particolare A. BARTOLINI in “Urbanistica”, cit., pag. 1271, dove si afferma che “quest'ultima (in riferimento all'attività della Consulta), difatti, ha precisato che la locuzione « governo del territorio » è più ampia di quella di urbanistica, e che quest'ultima assieme all'edilizia fa parte ma non esaurisce la nozione di governo del territorio: e così la Consulta ha perentoriamente affermato che «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”»”.

Premesso questo, occorre ritornare nuovamente ad analizzare il momento storico durante il quale vennero introdotti gli Standard. Ripetendo una cosa più volte già sottolineata, il Dm n. 1444 pone in realtà dei valori minimi in termini di limiti e rapporti relativamente all'attività del pianificatore. E questa impostazione lasciò un certo spazio di manovra alle amministrazioni deputate alla pianificazione del territorio, vale a dire ai Comuni (e poi alle Regioni).

Ai destinatari del Dm 1444 fu quindi chiaro, non subito va detto, che, data la conformazione degli standard, come concepiti nel decreto ministeriale n. 1444, in termini di valori non derogabili nel loro minimo, si sarebbe potuto intervenire per eventualmente porre delle quantità ancora più restrittive, quanto ai c.d. *limiti e rapporti*.

In pratica, le amministrazioni ritennero di essere del tutto legittimate ad aumentare questi valori minimi, introducendo degli standard ancora più restrittivi.

Quello che accadde nella realtà fu però diverso, perché le amministrazioni fin da subito ebbero delle difficoltà ad introdurre dei parametri ancora più restrittivi; questo perché anche quelle proposte, in seno agli organi legislativi locali, volte ad aumentare i limiti o i rapporti di cui al Dm n. 1444, finirono inesorabilmente per essere respinte, ritornando così all'impostazione originale del Decreto Ministeriale ⁽¹¹⁸⁾.

Oggi la situazione è in parte diversa, e diverse esperienze regionali lo dimostrerebbero. Infatti si ritiene che, in presenza di motivate esigenze pubbliche, quegli stessi standard potrebbero essere aumentati, e resi pertanto ancor più restrittivi. Ma questo è tutto un altro discorso.

Quella appena presentata è una delle prospettive palesatesi in seguito all'adozione del Dm n. 1444, che concentra l'attenzione attorno al momento in cui gli standard sono stati applicati da parte dei Comuni e delle Regioni (queste ultime in particolare). E in una simile prospettiva è evidente di come il carattere intrinseco degli standard (in

⁽¹¹⁸⁾ Su questo punto si veda, in particolare, L. FALCO, in "Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell'azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione", cit., pag. 158, il quale trattando dell'incapacità delle Regioni a superare gli standard, quantomeno in una loro declinazione ancora più restrittiva, riporta un'osservazione fatta dalla Consulta Urbanistica Regionale delle Province, dei Comprensori e dei Comuni dell'Emilia Romagna: "Una volta fissati (gli standard) divengono norma come l'esperienza dimostra, e quand'anche qualche Comune volesse considerarli tali e ne proponesse di diversi, gli organi tutori non consentirebbero eccessive variazioni rispetto ai minimi base fissati dal Ministero".

quanto parametri che devono essere intesi come quantità minime, e pertanto inderogabili verso il basso) non favorì l'intervento dei soggetti pianificatori, nell'ottica di un miglioramento dei parametri, quantomeno per poterli adattare alle situazioni che poi nel concreto, quindi sul territorio, finivano per concretizzarsi.

Ora, una indagine, che voglia dirsi completa, dovrebbe soffermarsi anche sull'applicazione in sede comunale degli standard, tuttavia per esigenze di spazio e di tempo, nei prossimi paragrafi si prenderanno in considerazione le sole esperienze regionali.

2. - Per comprendere come le Regioni sono intervenute, da un punto di vista normativo, nell'ambito della disciplina dettata dal legislatore nazionale nel 1968 a proposito degli standard, occorrerà esaminare le singole esperienze normative regionali: verrà svolta quindi un'analisi di carattere individuale, che si soffermerà su ciascuna esperienza regionale.

L'indagine prenderà in considerazione per prime le Regioni a Statuto speciale, per poi procedere nei confronti di quelle a Statuto Ordinario.

3. - Di seguito verranno esposte invece le regioni a Statuto ordinario

3.1. - La suddetta regione autonoma si pone, per la prima volta, il problema degli standard in un documento dell'Ufficio regionale di urbanistica e tutela del paesaggio, risalente al 1970. Nel documento emerge l'attenzione dell'ufficio, non tanto per le quantità minime previste dal Decreto n. 1444, quanto invece per le condizioni di funzionamento degli stessi: *“si apre infatti il problema di definire non tanto le ‘quantità minime’ consentite per beni e servizi quanto le condizioni di funzionamento degli stessi (performance standards) ovviamente in rapporto ai valori ed obiettivi che si intende perseguire (119)”*.

(119) Cfr. L. FALCO in *“I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti”*, cit., pag. 93.

Nel 1973 la Regione, nel pubblicare il progetto per il *Piano Urbanistico Regionale* ⁽¹²⁰⁾, precisa che la legge urbanistica regionale dovrà seguire determinate linee guida e dovrà prevedere anche degli standard urbanistici. Due anni dopo, però, la Regione precisa, tramite un apposito disegno di legge, che gli standard da osservare in sede di pianificazione del territorio saranno quelli del Dm n. 1444. Il Disegno verrà poi convertito nella **Legge Regionale n. 14 del 1978**.

Nella legge n. 14 le norme rilevanti, sul punto, sono collocate all'interno del Capo III, intitolato "*norme di pianificazione*". In particolare, al suo interno, trovano spazio:

- l'art. 12, rubricato come "*Contenuti dei piani regolatori generali*" ⁽¹²¹⁾, in cui si stabilisce che i PRG, cioè i Piani Regolatori Generali, dovranno osservare i vincoli derivanti dalla normativa nazionale, in particolare quanto è stato affermato per mezzo di decreti ministeriali «*emanati in applicazione degli articoli 17 e 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765*», in cui rientra a pieno titolo anche il Dm n. 1444;
- l'art. 14, rubricato come "*Limiti inderogabili da osservare nell'ambito delle zone di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968 articolo 2, lettera A)*, ai fini della

⁽¹²⁰⁾ Regione Valle d'Aosta, Assessorato del Turismo, Antichità, Belle Arti, *Schema di piano urbanistico regionale e per la tutela del paesaggio*, Aosta, 1973.

⁽¹²¹⁾ **Art. 12 "Contenuti dei piani regolatori generali" della Legge Regionale n. 14 del 1978.**

1. "I piani regolatori generali devono imporre sia i vincoli spaziali sulle destinazioni del territorio, di cui alla legge regionale 28 aprile 1960, n. 3, e ai decreti ministeriali emanati in applicazione degli articoli 17 e 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sia il rispetto degli equilibri funzionali via via che si realizzi lo sviluppo degli insediamenti, prefigurando le linee programmatiche dell'assetto territoriale locale.

2. A tal fine le norme di piano regolatore devono definire le condizioni e le successioni temporali di realizzazione degli insediamenti, in relazione alla loro destinazione d'uso, e delle infrastrutture. In ogni caso le previsioni spaziali dei piani, tenuto conto delle diverse situazioni locali in ordine all'utilizzazione anche turistica del territorio, devono riferirsi all'ipotetico incremento della popolazione e delle attività entro un orizzonte temporale non superiore al decennio.

3. Il piano determina i corrispondenti fabbisogni in termini di insediamenti e di servizi indicando la quota che può essere soddisfatta attraverso il recupero del patrimonio insediativo esistente e definendo le aree eventualmente necessarie per la quota residua".

formazione e dell'attuazione dei piani regolatori generali e loro varianti" ⁽¹²²⁾, in cui si afferma che «*ai fini della formazione e dell'attuazione dei piani regolatori generali e loro varianti nell'ambito delle zone di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, articolo 2, lettera A)*», devono essere osservati determinati limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati.

Quindi, è possibile notare (e in maniera semplice si potrebbe dire) di come, se l'intenzione iniziale della Regione Valle d'Aosta era quella di definire degli standard (sia urbanistici, che di carattere edilizio) in via autonoma rispetto al Decreto Ministeriale n. 1444, tuttavia alla fine la Regione, forse a causa delle difficoltà di una simile impresa, decise di adottare le medesime quantità previste dal Dm n. 1444.

⁽¹²²⁾ **Art. 14** *“Limiti inderogabili da osservare nell'ambito delle zone di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968 articolo 2, lettera A), ai fini della formazione e dell'attuazione dei piani regolatori generali e loro varianti” della Legge Regionale n. 14 del 1978.*

1. *“Ai fini della formazione e dell'attuazione dei piani regolatori generali e loro varianti nell'ambito delle zone di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, articolo 2, lettera A), devono essere osservati i seguenti limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati:*

1) *Limiti di densità edilizia:*

per le operazioni di risanamento conservativo le densità edilizie di zona e fondiaria non debbono superare quelle preesistenti, computate senza tenere conto delle soprastrutture di epoca recente prive di valore storico, artistico o ambientale; per i nuovi fabbricati ammessi su aree libere la densità fondiaria non deve superare il 50 per cento della densità fondiaria media della zona e in nessun caso i due metri cubi ogni metro quadrato di terreno; per le ricostruzioni e per l'ammodernamento funzionale dei fabbricati preesistenti la densità fondiaria non deve superare la densità fondiaria media della zona. Sono ammessi incrementi di densità fondiaria in rapporto all'adeguamento dell'altezza netta dei piani preesistenti di cui al successivo punto 2).

2) *Limiti di altezza dei fabbricati:*

per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze dei fabbricati preesistenti computate senza tenere conto di soprastrutture prive di valore storico, artistico o ambientale; per le nuove costruzioni ammesse, per l'ammodernamento funzionale di fabbricati esistenti e per le ricostruzioni, l'altezza massima di ogni fabbricato non può superare l'altezza media degli edifici circostanti; ove compatibile con il carattere architettonico e ambientale delle strutture edilizie preesistenti è ammesso l'ampliamento in elevazione per aumentare l'altezza netta dei piani esistenti fino al raggiungimento, per ciascun piano, di quella stabilita dall'articolo 3 della legge regionale 23 febbraio 1976, n. 11.

3) *Limiti di distanza tra i fabbricati:*

per le operazioni di risanamento conservativo, di ammodernamento funzionale o di ricostruzione le distanze tra i fabbricati non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra gli edifici preesistenti, computati senza tenere conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale. I nuovi fabbricati ammessi devono distare dai fabbricati esistenti di una misura non inferiore alla propria altezza”.

Va precisato che la Regione Valle d'Aosta è giunta poi ad adottare, più avanti nel tempo, la **Legge Regionale n. 11 del 6 aprile 1998**, intitolata "*Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*", che oggi è ancora in vigore. La legge n. 11 ha di fatto abrogato, tramite l'articolo 98, 1° comma, lettera g), proprio la Legge n. 14 del 1978.

È interessante poi notare di come nella legge n. 11 non vi sia nemmeno un riferimento al Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968, e questo potrebbe spingere taluno a ritenere che la Regione abbia allora adottato una normativa sugli standard del tutto sostitutiva, e magari innovativa, rispetto a quella nazionale. In realtà guardando al contenuto della Legge, in particolare all'articolo 22, 1° comma ⁽¹²³⁾, rubricato come "*Zone territoriali*", possiamo notare di come lo stesso abbia un contenuto di fatto identico rispetto all'articolo 2 del Dm n. 1444, che appunto si occupa di disciplinare le c.d. zone territoriali omogenee. Per cui, anche nella legge n. 11 del 1998, è prevista la suddivisione del territorio in zone omogenee.

Ma le similitudini non finiscono qui, perché le zone omogenee, di cui alla Legge regionale n. 11, rispecchiano in tutto e per tutto quelle che sono le caratteristiche delle Zone Territoriali Omogenee previste dal Dm n. 1444.

⁽¹²³⁾ **Articolo 22, Legge Regionale n. 11 del 1998.**

1. "*Ai fini della formazione delle varianti al PRG le zone territoriali sono articolate in conformità ai seguenti criteri:*

- a) *zone di tipo A: sono le parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o integrativi;*
- b) *zone di tipo B: sono le parti del territorio comunale costituite dagli insediamenti residenziali, artigianali, commerciali, turistici ed in genere terziari, diversi dagli agglomerati di cui alla lett. a), e dai relativi elementi complementari o integrativi, qualunque sia l'utilizzazione in atto, totalmente o parzialmente edificate e infrastrutturate;*
- c) *zone di tipo C: sono le parti del territorio comunale totalmente inedificate o debolmente edificate, da infrastrutturare, destinate alla realizzazione dei nuovi insediamenti residenziali, artigianali, commerciali, turistici ed in genere terziari;*
- d) *zone di tipo D: sono le parti del territorio comunale destinate ad attività industriali;*
- e) *zone di tipo E: sono le parti del territorio comunale totalmente inedificate o debolmente edificate, destinate agli usi agro-silvo-pastorali e agli altri usi compatibili come tali definiti dal provvedimento di cui al comma 2;*
- f) *zone di tipo F: sono le parti del territorio comunale destinate agli impianti e alle attrezzature di interesse generale".*

Semberebbe essere, parzialmente, diverso il contenuto del successivo articolo 23 (124), rubricato come “*Spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza*”, il quale al 1° e al 3° comma lascia che sia il Consiglio Regionale a definire, con propria deliberazione, degli adeguati rapporti. E la cosa richiama immediatamente il Dm n. 1444 del 1968, dove, nel titolo, è rinvenibile la dicitura di rapporti massimi.

Il Consiglio Regionale ha adottato sì la delibera, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 23, ed è la **Deliberazione 24 marzo 1999, n. 517/XI**, recante l'“*Approvazione di disposizioni attuative della Legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale) previste dagli articoli 23 (Spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza) e 24 (Indici urbanistici)*”. Tuttavia, proprio la Delibera al Paragrafo B, al punto 1 (125), stabilisce che sarà il Piano Regolatore Generale ad occuparsi della definizione dei rapporti che dovranno sussistere tra abitanti e spazi da riservare alla collettività, oltreché della loro localizzazione. Pertanto va ricercato nel PRG la definizione in concreto degli standard, sicché non esiste una normativa regionale di dettaglio sul punto.

(124) **Articolo 23 della Legge Regionale n. 11 del 1998.**

1. “*Ai fini della formazione delle varianti al PRG, il Consiglio regionale definisce, con propria deliberazione, adeguati rapporti qualitativi o quantitativi tra gli abitanti insediati e da insediare, ivi compresi quelli fluttuanti per ragioni di turismo, e gli spazi da riservare ai servizi locali, tenuto conto degli indirizzi forniti dal PTP.*”
2. *Sono servizi locali le attrezzature e gli impianti per la sanità e la sicurezza, l'istruzione e la formazione, la cultura, la ricreazione, lo sport, il commercio, l'amministrazione, i trasporti, i parcheggi, il verde attrezzato o di rispetto, il credito e altri assimilabili, con esclusione dei servizi qualificati dal PTP di rilevanza regionale.*
3. *Con la deliberazione di cui al comma 1 sono altresì definiti:*
 - a) *i rapporti minimi e/o massimi tra gli spazi destinati ad attività produttive, commerciali e direzionali, in atto e previste, e gli spazi pubblici destinati o da destinare a parcheggi e a verde attrezzato o di rispetto;*
 - b) *i limiti di densità edilizia dei diversi tipi di insediamento;*
 - c) *i limiti di altezza dei diversi tipi di fabbricato;*
 - d) *i limiti di distanza tra i fabbricati, dei fabbricati dai confini e, ove occorra, ad integrazione della disciplina in materia di sicurezza stradale, dei fabbricati dalle strade pubbliche”.*

(125) **Paragrafo B “Linee Guida”.**

1. “*Il PRG individua la localizzazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse locale, stabilendo adeguati rapporti qualitativi o quantitativi tra gli abitanti insediati e da insediare e gli spazi da riservare ai servizi locali, tenuto conto degli indirizzi forniti dal PTP”.*”

Senza contare che l'articolo 97 della Legge regionale n. 11 del 1998, rubricato come "*Applicazione di disposizioni statali in materia edilizia e urbanistica*" ⁽¹²⁶⁾, stabilisce che le norme statali, in materia di edilizia ed urbanistica, si applicheranno solamente quando la Legge Regionale non disciplinerà alcuni degli aspetti di questa disciplina. Quindi, solamente nelle ipotesi di lacune della disciplina Regionale.

Soprattutto deve rimanere fermo un particolare: e cioè che in tutto il testo della Legge regionale n. 11 non è presente nemmeno una volta un riferimento al Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968.

Per quanto riguarda invece l'applicazione, in sede regionale, della deroga di cui all'art. 2 *bis* del TUE, la legge regionale n. 11 del 1998 contiene una disposizione in tal senso rilevante. Il riferimento è all'art. 88 *bis* ⁽¹²⁷⁾, rubricato come "*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*", il quale è stato inserito dal comma 12 dell'art. 2 della legge regionale 21 dicembre 2020, n. 14 ("*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni*"). Come si può evincere dalla lettera della norma però, nonché dalla stessa rubrica, la deroga riguarda unicamente i vincoli di tipo edilizio.

3.2. - La trattazione del materiale normativo, della suddetta Regione, non può che essere suddivisa, per ovvie ragioni, tra le due province autonome di Trento e Bolzano.

3.2.1. - Si potrebbe cominciare con il dire che, nell'adottare la **Legge Provinciale 3 agosto del 1970, n. 11**, intitolata "*Nuove norme in materia di attività edilizia*", la

⁽¹²⁶⁾ **Art. 97 "Applicazione di disposizioni statali in materia edilizia e urbanistica" della Legge Regionale n. 11 del 1998.**

1. "*Solo per quanto non disciplinato dalla presente legge e da altre leggi regionali hanno applicazione le norme statali in materia edilizia e urbanistica*".

⁽¹²⁷⁾ **Art. 88 bis "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati" della Legge Regionale n. 11 del 1998.**

1. "*In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone territoriali di tipo A, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera a), gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti in assenza di strumento attuativo nei limiti stabiliti dall'articolo 52, comma 2*".

Provincia autonoma di Trento sembrava volesse adottare, in materia di standard, un contenuto del tutto in linea con quanto dispone il Dm n. 1444.

L'articolo 1 ⁽¹²⁸⁾ della legge n. 11 parla, al 1° comma, proprio di “*rappporti massimi*”. Tuttavia sempre all'interno della medesima disposizione, ma al 2° comma, si accenna, quanto alla concreta fissazione degli standard, all'adozione di un provvedimento (nella forma del Decreto del Presidente della Giunta Provinciale), che avrebbe svolto un compito di aggiornamento della disciplina degli standard, con il passare del tempo. Tuttavia il suddetto decreto non è mai stato adottato.

Più avanti nel tempo, e facendo quindi un non trascurabile salto in avanti, si scopre che, aldilà di qualche legge di carattere settoriale, come il “*Testo Unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti*” (adottato nel 1987, nella forma di Decreto del Presidente della Giunta provinciale), e una legge provinciale sugli insediamenti storici (1993), si è dovuto attendere il 2008 per avere la prima legge urbanistica provinciale. Legge che poi è andata, in gran parte, incontro ad abrogazione per effetto dell'adozione della più recente “*Legge per il Governo del territorio*” (2015).

Nella **Legge Urbanistica Provinciale n. 1 del 2008** si parla già, nel titolo della legge, di “*Pianificazione urbanistica e di governo del territorio*”.

⁽¹²⁸⁾ **Art. 1 della Legge Provinciale n. 11 del 1970:**

1. “*In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi piani regolatori o di nuovi programmi di fabbricazione e della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti 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.*”
2. “*Il Presidente della Giunta provinciale fisserà, ed aggiornerà quando necessario, tali limiti e rapporti per zone territoriali omogenee, con proprio decreto, su conforme deliberazione della Giunta e previo parere della Commissione Urbanistica provinciale. Il primo decreto sarà emanato entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Nel frattempo si applicano anche in provincia di Trento le disposizioni di cui al Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, emanato ai sensi dell'articolo 17, ultimo comma, della legge 6 agosto 1967, n. 765*”.

Nella legge, all'interno del Capo XI ("*Disposizioni particolari per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale*"), è presente l'art. 58 ⁽¹²⁹⁾ (oggi abrogato), rubricato come "*Standard urbanistici*", il quale:

- al 1° comma stabiliva che la fissazione degli standard è di competenza della Giunta Provinciale, la quale "*può determinare*", e va sottolineato l'uso di questa locuzione, i limiti e i rapporti che devono essere osservati nella pianificazione;
- al 2° comma veniva poi stabilito che gli standard, così come fissati dalla Giunta Provinciale, dovevano essere sottoposti al vaglio della *Commissione provinciale per l'urbanistica e il paesaggio* (c.d. CUP), nota un tempo come *Commissione Unica Provinciale*. Sempre al 2° comma, ma al secondo periodo dello stesso, veniva stabilito che fino a quando non fosse sopraggiunta la determinazione della giunta Provinciale, avrebbe continuato a trovare posto gli standard previsti dalla Legge Ponte, e quindi dal Dm n. 1444. Va chiarito che una simile determinazione, da parte della Giunta Provinciale, non è mai arrivata.

Il passo successivo è stato quello dell'adozione della **Legge Provinciale 4 agosto 2015, n. 15**, ossia la "*Legge provinciale per il governo del territorio*", che ha quasi del tutto abrogato la Legge Provinciale n. 1 del 2008.

La Legge del 2015, all'articolo 3, lettera g) ⁽¹³⁰⁾, rubricato "*Definizioni*", contiene appunto una serie di definizioni, tra cui quella di "*attrezzature e servizi*". Queste vengono definite come quelle "*opere preordinate a migliorare il grado di fruibilità*

⁽¹²⁹⁾ **Art. 58 "*Standard urbanistici*" della Legge Provinciale n. 1 del 2008:**

1. "*La Giunta provinciale può determinare, per zone territoriali omogenee, i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e dai confini di proprietà, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, che devono essere osservati dagli strumenti di pianificazione territoriale e dai relativi piani attuativi.*

2. *La Giunta provinciale determina i limiti e i rapporti di cui al comma 1, previo parere della CUP. Se il parere della CUP non perviene entro sessanta giorni dalla richiesta la Giunta provinciale approva egualmente gli standard. Fino all'adozione della deliberazione della Giunta provinciale continuano ad applicarsi le disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 41 quinquies, nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)".*

⁽¹³⁰⁾ **Art 3, 1° comma, lettera g), "*Definizioni*" della Legge Provinciale n. 15 del 2015.**

1. "*Ai fini di questa legge s'intende per:*

- g) *attrezzature e servizi: opere preordinate a migliorare il grado di fruibilità sociale degli insediamenti, complessivamente considerati, mediante la realizzazione delle infrastrutture finalizzate agli usi collettivi e complementari e in particolare alla residenza, poste a servizio della zona in cui sono collocate";*

sociale degli insediamenti, complessivamente considerati, mediante la realizzazione delle infrastrutture finalizzate agli usi collettivi e complementari e in particolare alla residenza, poste a servizio della zona in cui sono collocate". Si vedrà, nel prosieguo della trattazione, quanto una definizione del genere potrà essere utile all'interno di una precisa impostazione concettuale.

Nella Legge n. 15 del 2015 è il Capo IV, intitolato "*Standard urbanistici e fasce di rispetto*", inserito nella Titolo II ("*Urbanistica*"), colui il quale si occupa degli standard. Non a caso il primo articolo di questo capo, l'art. 59 ⁽¹³¹⁾, è rubricato come "*Standard Urbanistici*". In particolare, rispetto alla precedente Legge Urbanistica n. 1 del 2008, qui viene stabilito:

- al 1° comma che sarà il *regolamento urbanistico edilizio* a definire, tra le altre cose, i c.d. rapporti massimi;
- al 2° comma che i limiti edilizi saranno definiti con Deliberazione della Giunta Provinciale.

Una differenza non da poco, rispetto al passato, dato che precedentemente veniva stabilito che, tanto i limiti quanto i rapporti, erano definiti in contemporanea con deliberazione della Giunta Provinciale. Sembra esserci, quindi, una maggiore attenzione per i dettagli, lasciando a due provvedimenti diversi la definizione dei singoli parametri rilevanti.

Sempre al 2° comma, viene evocato l'articolo 2 *bis* del TUE, questa volta però nel suo 3° comma, ossia quello introdotto nel 2019 (il riferimento è all'art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del TUE), che ha pertanto poca rilevanza rispetto all'oggetto dell'indagine di questa

(131) Art. 59 "*Standard urbanistici*" della Legge Provinciale n. 15 del 2015

1. "*Il regolamento urbanistico-edilizio provinciale, previo parere della CUP, definisce:*

- a) *i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi;*
- b) *i criteri per il dimensionamento e la localizzazione degli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi negli insediamenti residenziali e produttivi;*
- c) *le modalità di realizzazione, da parte di soggetti privati, degli spazi indicati nella lettera a), attraverso la stipula di una convenzione che stabilisce le modalità e le condizioni per l'esecuzione e la gestione delle opere previste.*

2. *Con deliberazione della Giunta provinciale, adottata previo parere della CUP, sono definiti i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e dai confini della proprietà. Agli interventi che comportano la demolizione e la ricostruzione si applica l'articolo 2 bis, comma 1 ter, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001*".

tesi. Non resta, a questo punto, che esaminare il regolamento urbanistico edilizio a cui fa riferimento l'articolo in questione.

Il regolamento urbanistico edilizio è stato adottato con **Decreto del Presidente della Provincia 19 maggio 2017, n. 8**. L'atto in questione contiene il Capo II, rubricato come "*Disposizioni in materia di standard urbanistici e opere di infrastrutturazione del territorio*", il quale contiene a sua volta l'art. 10 ⁽¹³²⁾, rubricato come "*Standard urbanistici*". Proprio in questa disposizione si chiarisce che i c.d. rapporti massimi saranno dimensionati, e quindi definiti, all'interno del Piano Regolatore Generale, con l'obbligo di rispettare alcune indicazioni contenute nel 1° comma, cosicché (come sottolinea in modo chiaro il 2° comma) ci sia un "*rapporto equilibrato tra spazi urbani collettivi e spazi privati*".

L'8° comma chiarisce, poi, che fino a quando il PRG non individuerà i suddetti rapporti e quindi le dotazioni territoriali, continuerà a trovare applicazione il Dm n. 1444. Il che porta a ritenere che, fino al 2015, non abbiano trovato applicazione che gli standard di cui al Dm del 1968.

Anche se, per un esame più completo, andrebbero esaminati i singoli Piani Regolatori, come quello del Comune di Trento.

(132) Art. 10 "Standard urbanistici" del Regolamento Urbanistico Edilizio n. 8 del 2017:

1. "*La dotazione territoriale di servizi e attrezzature essenziali per la vivibilità degli insediamenti urbani e l'equilibrata strutturazione del relativo territorio è dimensionata nell'ambito del PRG con riferimento ai seguenti elementi:*

- a) *ricognizione delle attrezzature esistenti che si intendono confermare e ottimizzare in termini di funzionalità per l'adeguamento anche a nuove tipologie di servizi;*
- b) *andamento demografico ed entità del bacino di utenza con riguardo al territorio comunale;*
- c) *articolazione del sistema insediativo comunale in distinti centri abitati;*
- d) *raggio di influenza delle singole attrezzature e accessibilità delle stesse rispetto alla organizzazione dei trasporti pubblici;*
- e) *valorizzazione delle forme di concorso e di coordinamento tra comuni;*
- f) *possibilità di utilizzo di attrezzature private per lo svolgimento di attività collettive.*

2. *Sulla base degli elementi di cui al comma 1 il PRG definisce la dotazione pro capite di servizi e attrezzature per insediamenti destinati a funzioni prevalentemente residenziali e a funzioni non residenziali, al fine di garantire un rapporto equilibrato tra spazi urbani collettivi e spazi privati.*

8. *Fino all'individuazione delle dotazioni territoriali secondo le modalità stabilite da questo articolo continua a trovare applicazione il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765)".*

3.2.2. - La **Provincia autonoma di Bolzano** ha adottato, a differenza della Provincia di Trento, un Testo Unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico. Si tratta del **Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20**, intitolato "*Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico*", andato poi incontro ad abrogazione per effetto dell'art. 134 della **Legge Provinciale 11 agosto 1997, n. 13**.

All'interno del Testo Unico sembrerebbe preannunciarsi l'adozione di standard differenti, rispetto al Dm 1444, tramite un regolamento di attuazione. Una prospettiva questa che sembra dare concretezza a quella autonomia, quanto alla fissazione di standard più restrittivi, prevista dallo stesso decreto ministeriale del 1968. Infatti se l'art. 41 del Testo Unico riprende il contenuto dell'art. 17 della Legge Ponte, il 2° comma della stessa disposizione, preannuncia "*la definizione dei 'rapporti massimi' per zone territoriali omogenee attraverso un regolamento di attuazione che al momento non è ancora stato pubblicato* ⁽¹³³⁾".

⁽¹³³⁾ Cfr. L. FALCO in "*I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti*", cit., pag. 95.

All'interno del Testo Unico, all'art. 14, al 1° e al 2° comma ⁽¹³⁴⁾, è stabilito che è compito dell'Amministrazione Comunale provvedere alla determinazione e all'individuazione delle dotazioni di interesse generale.

Sempre con riferimento al Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20, va tenuto presente che, al suo interno, è presente l'art. 41, rubricato come "Standard urbanistici". La norma, ai commi 1° e 2° ⁽¹³⁵⁾, precisa che in tutti i Comuni devono essere osservati determinati limiti, sia in materia edilizia, che urbanistica.

Il suo contenuto ricalca insomma la disciplina che è possibile incontrare nelle prime norme del Dm n. 1444. In più viene precisato che i suddetti limiti dovranno essere «definiti per zone territoriali omogenee». Sempre il 2° comma dispone l'adozione al più

⁽¹³⁴⁾ Art. 14 "Contenuto del piano urbanistico-comunale" del Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20.

1. "I piani urbanistici comunali devono riferirsi alla totalità del territorio comunale e considerare essenzialmente:

3) le aree riservate ad opere e impianti di interesse pubblico e quelle destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposti a speciali vincoli o a particolari servitù, o, infine, necessarie alla valorizzazione delle bellezze naturali. Ai fini di un razionale sfruttamento delle aree destinate ad opere ed impianti di interesse pubblico il 10% della volumetria può essere destinato ad attività commerciale al dettaglio e/o terziaria di iniziativa privata in relazione al fabbisogno locale. In caso di comprovata necessità la percentuale della volumetria da destinarsi alle attività terziarie può essere aumentata fino al 15% previo nullaosta della Giunta provinciale, sentita la commissione urbanistica provinciale. Le destinazioni ed i vincoli relativi ad aree occorrenti ad impianti e servizi dipendenti da amministrazioni statali o regionali sono inseriti nei piani, sentita l'amministrazione interessata.

2. Nell'ambito delle aree riservate ad opere e impianti di interesse pubblico i comuni possono delimitare parti di esse da destinare ad opere e impianti di interesse collettivo e sociale, la cui realizzazione e gestione nell'interesse collettivo possono essere affidate ai privati proprietari. La specificazione del singolo impianto, la sua cubatura e la destinazione ad uso pubblico sono da stabilirsi nel piano urbanistico comunale. Il privato proprietario può chiedere che gli venga affidata la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'affidamento al privato proprietario viene fatto con delibera di assegnazione dell'area. L'impianto realizzato dal privato è destinato ad uso pubblico, anche verso corrispettivo ed in osservanza degli obblighi e diritti fissati con convenzione stipulata in forma di atto pubblico da annotare nel libro fondiario. Nella convenzione devono essere indicati gli obblighi, la cui osservanza da parte del titolare determina da parte del comune l'acquisizione dell'impianto assieme all'area secondo la seguente procedura".

⁽¹³⁵⁾ Art. 41 "Gli standards urbanistici" del Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20.

1. "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 fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

2. I limiti ed i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con regolamento di attuazione, sentita la Commissione urbanistica provinciale".

presto, ai fini della definizione dei limiti di cui sopra, di un regolamento di attuazione, sentita la Commissione urbanistica provinciale.

Va infine fatto notare di come l'art. 51 ⁽¹³⁶⁾ dispone in via transitoria l'applicazione, fintantoché non verrà adottato il regolamento attuativo di cui sopra, della legge Ponte e del Dm n. 1444. Quindi, seppur venga palesata la possibilità di adottare in via autonoma degli standard (urbanistici ed edilizi), alla fine si ricorre sempre, in via suppletiva, al Dm n. 1444.

Passando alla **Legge Provinciale n. 13 del 1997**, questa all'art. 126 ⁽¹³⁷⁾, rubricato come "*Gli standard urbanistici*":

- ▶ al 1° comma contiene una formula già nota e già rinvenibile nell'art. 1 del Dm 1444, relativamente al c.d. "*Campo di Applicazione*". Per cui i Comuni, nell'adozione dei nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli già esistenti, devono osservare precisi limiti e rapporti;
- ▶ al 2° comma stabilisce che i limiti e i rapporti dovranno essere definiti, testualmente, "*per zone territoriali omogenee, con regolamento di attuazione, sentita la Commissione urbanistica provinciale*" (di fatto il contenuto è identico rispetto a quanto già prevedeva l'art. 41 del Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20).

Il Regolamento menzionato poco fa, di esecuzione alla legge urbanistica provinciale, è stato adottato nella forma del **Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 23 febbraio 1998, n. 5**, il quale, però, non contiene alcuna regolamentazione puntuale a

⁽¹³⁶⁾ **Art. 51 "Applicazione di norme urbanistiche statali" del Decreto del Presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20.**

1. "Fino all'emanazione del regolamento di attuazione di cui al secondo comma dell'art. 41 del presente testo unico, si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, emanato in attuazione della legge 6 agosto 1967, n. 765.

2. Fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 46 del presente testo unico si applicano le disposizioni previste dal decreto ministeriale 10 aprile 1968, emanato in attuazione della legge 6 agosto 1967, n. 765".

⁽¹³⁷⁾ **Art. 126 "Gli standards urbanistici" della Legge Provinciale n. 13 del 1997:**

1. "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 fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

2. I limiti ed i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con regolamento di attuazione, sentita la Commissione urbanistica provinciale".

proposito degli standards, visto che l'articolo 2, rubricato come "*Decorrenza dei termini perentori e standards urbanistici*", provvede, al 2° comma ⁽¹³⁸⁾, a stabilire solamente standard di densità residenziale, senza alcun riferimento a limiti e rapporti massimi da osservare.

La Legge Provinciale n. 13 del 1997 è andata incontro ad abrogazione per effetto dell'art. 105, comma 1, lettera b), della **Legge Provinciale 10 luglio 2018, n. 9**. Procedendo con l'esame del contenuto di quest'ultimo testo normativo, il primo elemento di rilievo è che la legge in questione presenta un titolo assolutamente in linea con le attuali tendenze moderne, in quanto è intitolata "*Territorio e paesaggio*" (il riferimento è a quanto è già stato sottolineato nel corso del primo capitolo, a proposito del rapporto tra urbanistica e tutele differenziate).

All'articolo 21 ⁽¹³⁹⁾, rubricato come "*Norme regolamentari in materia urbanistica e in materia edilizia*", sono precisati alcuni aspetti:

- al 1° comma viene stabilito che sarà la Provincia, d'intesa con il Consiglio dei Comuni, a fissare tramite un regolamento i c.d. rapporti massimi, anche se nell'articolo 21 si parla di "*dotazioni territoriali e funzionali minime [...] necessari ad assicurare le condizioni per la sostenibilità ambientale e la qualità edilizia ed urbanistica [...]*", utilizzando quindi una formula sicurante più ampia e meno specifica di quella a cui si è abituati sulla base del Dm n. 1444. Si tratta di una tendenza moderna, che è da attribuire alla concezione stessa di governo del territorio, sempre pronta ad inglobare al suo interno i concetti più disparati (tendendo in tal senso più ad una prospettiva generalista, che ad una visione maggiormente specifica).

⁽¹³⁸⁾ **Art. 2 "*Decorrenza dei termini perentori e standards urbanistici*" del Regolamento n. 5 del 1998:**
2. "*Nelle nuove zone residenziali delle città la densità residenziale non dovrà superare i 3,5 m³/m²; negli altri comuni la densità territoriale non dovrà superare i 2,5 m³/m². La densità residenziale netta minima non potrà essere inferiore a 1,3 m³/m²*".

⁽¹³⁹⁾ **Art. 21 "*Norme regolamentari in materia urbanistica e in materia edilizia*", della Legge provinciale n. 9 del 2018:**

1. "*La Provincia disciplina con norme regolamentari in materia urbanistica, d'intesa con il Consiglio dei Comuni, le dotazioni territoriali e funzionali minime per gli spazi pubblici di interesse generale e gli spazi privati di interesse pubblico, destinati ad attività e servizi collettivi, a verde e a parcheggi, necessari ad assicurare le condizioni per la sostenibilità ambientale e la qualità edilizia ed urbanistica degli insediamenti e delle attività produttive e dei servizi, tenendo conto degli abitanti serviti e dell'utenza di riferimento, nonché dei requisiti di qualità prestazionale dei servizi medesimi*".

Proprio sulla base dell'art. 21, della Legge Provinciale n. 9 del 2018, è stato adottato il **Decreto del Presidente della Provincia 7 maggio 2020, n. 17**, intitolato come *“Dotazioni minime per gli spazi pubblici di interesse generale e gli spazi privati di interesse pubblico e criteri per la determinazione della sede delle aziende agricole”*. Il Decreto in esame stabilisce, all'art. 2, rubricato come *“Principi”*:

- al 1° comma ⁽¹⁴⁰⁾, che saranno i Comuni coloro i quali dovranno garantire la presenza delle dotazioni territoriali e infrastrutturali (seguendo i criteri fissati dallo stesso 1° comma), in modo tale da assicurare la miglior qualità di vita possibile e al contempo la salvaguardia dei diritti civili e sociali. Sicché ritorna il tema dei diritti civili e sociali e la loro connessione con l'obbligatoria presenza, sul territorio, di aree da destinare a dotazioni e infrastrutture pubbliche, in modo tale che la collettività possa, appunto, godere appieno dei diritti, su cui vigilerà, in ultima istanza (dato quanto stabilisce la Costituzione all'articolo 117, 2° comma, lettera m), la c.d. *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*) lo stesso Stato centrale;
- al 4° comma ⁽¹⁴¹⁾, che nel computo degli abitanti, al fine di comprendere quale deve essere il giusto rapporto tra il numero di metri quadrati da dedicare agli spazi per la collettività e gli stessi abitanti, devono essere tenuti in considerazione anche i turisti. In questo modo, in linea con l'evoluzione moderna della disciplina, vengono presi in

⁽¹⁴⁰⁾ Art. 2, 1° comma “Principi”, del Decreto del Presidente della Provincia n. 17 del 2020:

1. *“I Comuni devono garantire le dotazioni territoriali e funzionali indispensabili per raggiungere il più alto livello possibile di qualità della vita nelle aree insediabili e per fornire i servizi necessari a salvaguardare i diritti civili e sociali della popolazione, tenendo conto anche delle esigenze dello sviluppo economico, con particolare riferimento a:*

- a) le esigenze abitative e di lavoro della cittadinanza;*
- b) l'assistenza sociale e sanitaria e il sostentamento delle famiglie e delle singole persone;*
- c) il commercio di vicinato di prodotti e servizi di uso quotidiano;*
- d) l'istruzione, l'innovazione e la ricerca;*
- e) l'associazionismo per scopi collettivi, etici e culturali, nonché per l'esercizio della religione e del culto;*
- f) le attività ricreative, l'uso del verde pubblico, l'offerta culturale, lo sport e le manifestazioni;*
- g) la mobilità e l'accessibilità, i servizi di trasporto pubblici e collettivi;*
- h) la dotazione e la connessione degli spazi pubblici e del verde urbano;*
- i) la qualità dell'architettura, con particolare riguardo agli spazi e alle attrezzature di pubblico interesse.*

⁽¹⁴¹⁾ Art. 2, 4° comma, “Principi”, del Decreto del Presidente della Provincia n. 17 del 2020:

4. *“Nel computo degli abitanti ai fini degli indici di pianificazione per l'individuazione di spazi verdi e spazi aperti, parchi giochi, impianti sportivi e parcheggi deve tenersi conto anche dei turisti, sommando il numero dei pernottamenti annuali diviso per 200”*.

considerazione non soltanto i cittadini insediabili o insediati (com'era da tradizione secondo l'impostazione concettuale dettata dal Dm n. 1444), ma anche quei soggetti che, come i pendolari o i turisti, vivono la città, o in determinate ore del giorno o in determinati periodi dell'anno. In questo modo si è in grado di dare sempre maggiore concretezza a quello che il tema degli standard *qualitativi*, più che *quantitativi*.

Per correttezza va preso in considerazione anche l'Allegato A, del **D.p.G.P. 7 maggio 2020, n. 17**. Vale a dire il documento contenente gli "*Indici di pianificazione per l'individuazione di aree da destinare a strutture pubbliche e a spazi privati di interesse pubblico*".

Come è possibile notare, consultando l'allegato A, esso contiene dei parametri superiori rispetto a quelli dettati dal Dm n. 1444. Tuttavia questi variano di molto a seconda dell'area considerata: in quanto i parametri sono piuttosto elevati se viene presa in considerazione la città di Bolzano, mentre sono inferiori per tutti i restanti Comuni

(142). I valori sono comunque tutti al di sopra rispetto al minimo quantitativo che il Dm n. 1444 fissa come quantità assolutamente inderogabile: i c.d. 18 mq² per abitante.

3.3. - Passando all'esame di un'altra Regione a Statuto Speciale, ossia il Friuli-Venezia Giulia, è possibile osservare di come la Regione in questione abbia approvato, poco dopo l'emanazione del Dm n. 1444, la **Legge Regionale 9 aprile 1968, n. 23**. Si tratta, da un punto di vista temporale (è il 9 aprile quando la l.r. n. 23 viene approvata, contro il 2 aprile del Dm 1444) di un provvedimento davvero di poco successivo al Dm 1444 del 1968. Pertanto è da ritenere che la legge regionale sia stata concepita in un clima politico di certo non dominato dal Decreto ministeriale n. 1444.

Ad ogni modo, tornando alla legge regionale n. 23, rimasta in vigore fino al Dicembre del 1991 e titolata come "*Norme in materia urbanistica*", va sottolineato che

(142) Allegato A, "*Indici di pianificazione per l'individuazione di aree da destinare a strutture pubbliche e a spazi privati di interesse pubblico*", del **D.p.G.P. 2020, n. 17**.

	Hauptzentrum/ Bolzano	zentrale Orte/ località centrali	Übrige Gemeinden/ restanti Comuni	
a) Kindergärten und Schulen	5,5 m ² /E	5,0 m ² /E	4,0 m ² /E	a. asili nido e scuole
b) Einrichtungen von allgemeinem Interesse: Einrichtungen für den Kultus, für kulturelle und soziale Tätigkeiten, für Vorsorge und Gesundheitsdienste, für die Verwaltung und für öffentliche Dienste (Post, Telefon) sowie andere	3,0 m ² /E	2,5 m ² /E	2,0 m ² /E	b. costruzioni e impianti di interesse generale: edifici di culto, edifici per le attività culturali e sociali, per i servizi sanitari e di assistenza, per l'amministrazione e per i servizi pubblici (poste e telefoni) e altri
c) Öffentliche Grünräume inkl. Spielplätze ¹	11,5 m ² /E	11,5 m ² /E	7,5 m ² /E	c. spazi verdi pubblici inclusi parchi giochi ¹
davon wohnungsbezogen	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	di cui collegati ad abitazioni
davon wohngebietsbezogen	4 m ² /E	4 m ² /E	4 m ² /E	di cui collegati ad aree residenziali
davon stadtteil- und ortschaftsbezogen	4 m ² /E	4 m ² /E	-	di cui collegati a quartieri e insediamenti abitativi
d. private oder halböffentliche Spielplätze	Bei Wohnanlagen mit mehr als 10 Wohneinheiten sind mindestens 20% der nicht von Gebäuden bedeckten Fläche Spielplätzen vorbehalten. In complessi residenziali con più di 10 unità abitative almeno il 20% delle superfici non occupate da edifici è riservato a parchi giochi.			d. parchi giochi privati o semipubblici
e. öffentliche Parkplätze (inkl. Car-Sharing, Elektrofahrzeuge, Elektrofahräder und nicht motorisierte Fahrräder; falls möglich auf mehreren Ebenen) ¹	2,5 m ² /E	2,5 m ² /E	2,5 m ² /E	e. parcheggi pubblici (incl. car sharing, veicoli elettrici, biciclette elettriche e biciclette non motorizzate, possibilmente su vari piani) ¹
f. Sportanlagen ¹	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	3,5 m ² /E	f. impianti sportivi ¹
Insgesamt	26 m ² /E	25 m ² /E	19,5 m ² /E	totale

essa fu di grande impatto. La legge ebbe rilevanza non soltanto per il suo contenuto, quanto invece per l'atteggiamento che assunse il legislatore regionale ⁽¹⁴³⁾, il quale di fatto sancì, anche per mezzo di una Circolare del 1968 (la n. 13667), che fino all'adozione di un Decreto del Presidente della Giunta Regionale, per l'adozione degli standard di cui all'articolo 17 della Legge Ponte, gli standard del Dm n. 1444 sarebbero stati da intendersi come delle “*direttive di massima*”.

Di interesse è quanto stabilisce una legge di poco successiva alla n. 23 del 1968, ossia la **Legge Regionale n. 42 del 1969**, la quale presenta un titolo che non può essere sottovalutato. Si parla di “*Interpretazione autentica dell'art. 3, lettera b), della L.R. 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica, e modalità di applicazione, nel territorio regionale, di alcune disposizioni dell'art. 41 quinquies sub art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*”. Si tratta di un chiaro riferimento alla disciplina urbanistica contenuta nella Legge Ponte, e quindi di riflesso a quanto dispone il Dm n. 1444.

Il contenuto della legge è piuttosto interessante, in quanto l'art. 1 ⁽¹⁴⁴⁾ stabilisce:

a) al 1° comma che, nel territorio regionale, non è applicabile il contenuto del Dm n. 1444, in quanto i limiti e i rapporti, come stabilisce l'articolo 3, lettera b) della Legge

⁽¹⁴³⁾ Si veda, in particolare, L. FALCO in “*I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti*”, cit., a pag. 95, il quale nota di come “*l'emanazione del decreto 1444 avrebbe dovuto portare alla revisione degli strumenti vigenti e di quelli in corso di approvazione: strumenti che erano stati il frutto di delicati equilibri all'interno dei consigli comunali ed ai quali si era giunti attraverso mediazioni anche tra le forze che reggevano, non senza contrasti, il governo regionale. Ridiscutere quei piani avrebbe significato mettere in crisi molte amministrazioni locali e la stessa giunta regionale e, di conseguenza, la regione affermò che il decreto statale era atto amministrativo del ministro dei Ll.pp. al quale doveva corrispondere al livello regionale, conformemente allo statuto dell'autonomia, un decreto del presidente della giunta regionale. Questi, dopo l'emanazione di un dprg. analogo a quello statale dell'1 aprile, non ha però più emanato l'atteso decreto relativo agli standard urbanistici*”.

⁽¹⁴⁴⁾ **Art. 1 della Legge Regionale n. 42 del 1969.**

1. “*Fra le direttive ed i criteri metodologici che, ai sensi dell' art. 3, lettera b), della LR 9 aprile 1968, n. 23, debbono necessariamente essere stabiliti dal piano urbanistico regionale, s'intende compresa anche la definizione dei limiti e dei rapporti, di cui al penultimo comma dell' art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, modificata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765. Pertanto, nel territorio regionale, non sono applicabili i limiti ed i rapporti definiti con decreto ministeriale ai sensi dell' ultimo comma del citato art. 41 quinquies, né alla definizione può provvedersi nei modi indicati dall' art. 37 della citata LR 9 aprile 1968, n. 23.*

2. *In attesa dell' entrata in vigore del piano urbanistico regionale e della definizione di detti limiti e rapporti - che, in esso, sarà contenuta - è dato normale corso ai procedimenti di formazione e di approvazione degli strumenti urbanistici di grado inferiore, salvo l'obbligo della revisione di questi ultimi ai sensi dell' art. 35 della LR 9 aprile 1968, n. 23”.*

n. 23 del 1968 ⁽¹⁴⁵⁾, sono stabiliti a livello regionale tramite il Piano Urbanistico Regionale (d'ora in poi PUR);

- b) al 2° comma che, nell'attesa dell'adozione del PUR, troveranno applicazione gli strumenti urbanistici di grado inferiore, purché questi siano in linea con l'art. 35 della Legge Regionale n. 23 del 1968 ⁽¹⁴⁶⁾, rubricato come “*Adeguamento dei regolamenti edilizi e dei piani urbanistici comunali*”.

In seguito, non in via immediata va sottolineato, si giunse effettivamente all'adozione di un Piano Urbanistico Regionale. Quest'ultimo venne redatto una prima volta nel 1973, per poi essere rivisto nel corso del 1976, e alla fine approvato nel 1978. Quindi, per circa 10 anni, la Regione Friuli-Venezia Giulia è rimasta senza una normativa, di grado regionale, in materia di standard, che invece avevano già iniziato a trovare applicazione (grazie al Dm n. 1444 del 1968) nel resto del territorio nazionale.

Va comunque precisato che il PUR, approvato nel 1978, contiene degli standard più elevati rispetto a quelli contenuti nel Dm n. 1444. Ancor più innovativo è il PUR nella parte in cui prende addirittura in considerazione quegli standard che non necessitavano di superficie fondiarie per essere esplicitati (che si era visto essere uno dei talloni d'Achille del Dm n. 1444 ⁽¹⁴⁷⁾). Ancora, si può notare di come la definizione dei singoli

⁽¹⁴⁵⁾ **Art. 3 “Contenuto del piano urbanistico regionale”, della Legge Regionale n. 23 del 1968:**

1. “Il piano urbanistico regionale:

b) stabilisce le direttive ed i criteri metodologici per assicurare l'unità degli indirizzi e la omogeneità dei contenuti della pianificazione urbanistica di grado subordinato;

⁽¹⁴⁶⁾ **Art. 35 “Adeguamento dei regolamenti edilizi dei piani urbanistici comunali” della Legge Regionale n. 23 del 1968.**

1. “I Comuni sono tenuti ad apportare ai propri regolamenti edilizi le modificazioni necessarie per conformarli alla nuova disciplina urbanistica, entro sei mesi dalla data indicata nell' articolo 39.

2. I piani urbanistici comunali, i regolamenti edilizi ed i programmi di fabbricazione, vigenti alla data di approvazione del piano urbanistico regionale, devono essere adeguati entro un anno, con il normale procedimento di revisione, alle direttive ed ai criteri stabiliti dal piano medesimo”.

⁽¹⁴⁷⁾ Sul punto si veda il 1° capitolo, paragrafo 8.

parametri avvenga in modo piuttosto preciso e chiaro, un aspetto non del tutto scontato (148).

Si giunse poi alla **Legge Regionale 19 novembre 1991 n. 52**, rimasta in vigore fino all'agosto del 2007 e intitolata come “*Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*”. Si tratta della legge che di fatto mandò in pensione la legge regionale esaminata poco fa, ossia la n. 23 del 1968.

Nella legge n. 52 il discorso sugli standard emerge con riferimento a 2 disposizioni. Si fa riferimento, in particolare, a:

(148) **Piano Urbanistico Regionale del Friuli Venezia-Giulia del 1978.**

Tab. 2 - Standards urbanistici

Colonna 1		Colonna 2						
SERVIZI ED ATTREZZATURE COLLETTIVE PER:		CLASSI DI DIMENSIONE DEMOGRAFICA (ABITANTI) (Da riferirsi alle capacità insoddisfatto teoriche dei piani comunali o comprensoriali)						
		VERIFICA DA ATTUARE A LIVELLO DI PIANO COMUNALE E COMPRESORIALE				VERIFICA DA ATTUARE A LIVELLO DI PIANO COMPRESORIALE		
		Fino a 5.000 abitanti mq/ab.	5.000 - 10.000 abitanti mq/ab.	10.000 - 20.000 abitanti mq/ab.	20.000 - 40.000 abitanti mq/ab.	40.000 - 100.000 abitanti mq/ab.	100.000 - 200.000 abitanti mq/ab.	Oltre 200.000 abitanti mq/ab.
La viabilità ed i trasporti	Parcheggi per la residenza	2,50	2,50	3,00	3,00	3,00	5,00	5,00
	Parcheggi di interscambio ①		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
	Stazioni autoinee			0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
	Totale parziale	2,50	3,00	3,60	3,60	3,60	5,60	5,60
Il culto e la vita associativa	Edifici per il culto	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
	Edifici per i diritti democratici e la vita associativa	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
	Centro civico e sociale		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Totale parziale	1,45	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	
La cultura e lo spettacolo	Biblioteca		0,25 (1° grado)	0,25 (1° grado)	0,25 (1° grado)	0,25 (1° grado)	0,25 (1° grado)	0,50 (2° grado)
	Cinema			0,20	0,20		0,20	0,20
	Centro culturale ②							
	Teatro ③							
Totale parziale		0,25	0,45	0,45		0,45	0,45	0,70
L'istruzione ④ e l'assistenza	Nido	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
	Scuola materna	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Scuola elementare	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60
	Scuola media inferiore		1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
	Scuola media superiore (Centro scolastico) ⑤							
Totale parziale	2,90	4,10	4,10	4,10	4,10	4,10	4,10	
La sanità e l'igiene	Servizio sanitario residenziale	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
	Servizio sanitario poliambulatoriale ⑥							
	Unità di ospedalizzazione generale ⑦							
	Cimitero	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Totale parziale	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	
Lo spettacolo, la ricreazione ed il verde	Nucleo elementare di verde al servizio delle abitazioni	1,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
	Aree gioco bambini da 3 a 6 anni		0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
	Aree gioco bambini da 6 a 11 anni		0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
	Aree gioco bambini da 11 a 14 anni		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Sport	2,50	4,50	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00
	Verde di quartiere	3,00	3,00	9,00	9,00	10,00	10,00	12,00
	Parco urbano comprensoriale				12,00	14,00	20,00	25,00
	Spettacoli sportivi			0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Circo - Luna park					2,00	2,00	2,00	
Totale parziale	7,00	12,50	19,00	31,50	34,50	42,50	49,50	
Il commercio e la distribuzione ⑧	Di vicinato	0,40	0,40	0,40	0,40	0,30	0,30	0,30
	Di livello comunale o di quartiere		0,60	0,60	0,40	0,50	0,50	0,60
	Di livello comprensoriale o region.				0,40	0,50	0,60	0,60
	Totale parziale	0,40	1,00	1,00	1,20	1,30	1,40	1,50
Varie	Gas, elettricità, depositi, magazzini	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
	Impianto incenerimento rifiuti					0,25	0,25	0,25
Totale parziale	0,75	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00	
Totale generale		19,20	25,05	32,35	45,05	48,40	58,50	65,85

- l'art. 92 ⁽¹⁴⁹⁾, rubricato come “*Determinazione del contributo commisurato alle spese di urbanizzazione*”, il quale al 2° comma, nel trattare il tema della determinazione delle spese per le opere di urbanizzazione, stabilisce che questa attività dovrà avvenire tenendo conto degli standard (quindi degli spazi riservati alla collettività), che si è chiamati ad osservare sulla base del PTRG, ossia il *Piano Territoriale Regionale Generale*. È interessante notare poi di come al 1° comma si faccia riferimento alle famose tabelle parametriche, già incontrate nel corso dell'indagine contenuta in questo capitolo;
- l'art. 124 ⁽¹⁵⁰⁾, rubricato come “*Revisione degli standard urbanistici regionali*”. In tale disposizione al 1° comma si dice che in attesa dell'approvazione del PTRG la Regione provvederà, tramite un Decreto del Presidente della Giunta Regionale, a definire degli indirizzi e dei metodi circa gli standard (relativamente a aree per servizi e strutture per la collettività), che i Comuni saranno tenuti a rispettare nel momento in cui andranno a revisionare o a definire i piani urbanistici di grado subordinato. Soprattutto è interessante notare di come al 1° comma si faccia riferimento al fatto che sarà necessario avere riguardo alla “*dinamica socio-*

⁽¹⁴⁹⁾ **Art. 92 “*Determinazione del contributo commisurato alle spese di urbanizzazione*” della Legge Regionale n. 52 del 1991:**

1. “*L'incidenza degli oneri di urbanizzazione, relativi alle opere di cui all' articolo 91, è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale con riferimento a tabelle parametriche approvate dalla Regione con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, su proposta formulata dalla Direzione regionale della pianificazione territoriale, di concerto con la Direzione regionale dell' edilizia e dei servizi tecnici.*”

2. “*Nella determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione deve farsi riferimento:*”

- a) alla dimensione e alla dinamica demografica dei Comuni;*
- b) alle caratteristiche territoriali dei Comuni;*
- c) alle destinazioni di zone previste dagli strumenti urbanistici vigenti;*
- d) agli standard o rapporti fra gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico od a parcheggio e quelli destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, da osservarsi nella redazione dei piani urbanistici comunali per le zone omogenee in attuazione del PTRG”.*

⁽¹⁵⁰⁾ **Art. 124 “*Revisione degli standard urbanistici regionali*” della Legge Regionale n. 52 del 1991:**

1. “*In attesa dell'approvazione del PTRG, avuto riguardo alla dinamica socio - economica in atto nel Friuli - Venezia Giulia, l'Amministrazione regionale provvede, con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, su parere della Commissione consiliare competente e sentiti i Comuni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'adeguamento degli indirizzi e criteri metodologici relativi agli standard urbanistici per servizi ed impianti pubblici da osservarsi nella redazione dei piani di grado subordinato ed, altresì, al necessario conseguente adeguamento dei contenuti delle norme di attuazione del Piano urbanistico regionale generale”.*”

economica in atto nel Friuli-Venezia Giulia”, quindi alla situazione sociale ed economica scaturita in seguito al sisma del maggio 1976.

La Legge del 1991 è andata incontro ad abrogazione per effetto dell’approvazione della **Legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5**, intitolata “*Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*”. Nel testo normativo in questione gli standard sono menzionati, in particolare, in 2 disposizioni:

- c) all’interno dell’articolo 21 ⁽¹⁵¹⁾, rubricato come “*Piano operativo comunale*”, dove, disciplinando il contenuto del Piano Operativo Comunale (c.d. *POC*), viene stabilito:
- al 1° comma, che il suddetto piano è di competenza del Comune, il quale però deve attenersi anche a quanto afferma il *Piano Strutturale Comunale* (d’ora in poi *PSC*), redatto dallo stesso Comune;
 - al 2° comma, quanto al contenuto del *POC*, si parla di uno strumento a cui compete, oltreché la ripartizione del territorio in zone, anche la definizione degli standard, e quindi di conseguenza anche l’individuazione di aree da destinare ad infrastrutture e servizi per la collettività;

⁽¹⁵¹⁾ **Art. 21 “Piano operativo comunale” della Legge Regionale n. 5 del 2007:**

1. “*Il Piano operativo comunale, predisposto dal Comune in conformità delle previsioni del PSC, ha efficacia conformativa della proprietà e durata indeterminata. È facoltà di ogni Comune adottare e approvare il POC singolarmente o con modalità sovracomunale. Il POC sovracomunale è adottato e approvato dai medesimi organi che hanno approvato il PSC sovracomunale.*”

2. *Il POC:*

- a) *ripartisce il territorio comunale in zone omogenee con relative destinazioni d'uso e indici edilizi secondo le tipologie e nei limiti indicati dal PTR;*
- b) *stabilisce norme tecniche di attuazione degli interventi di riqualificazione, di trasformazione e di conservazione;*
- c) *stabilisce gli standard, individua e disciplina le aree destinate alla realizzazione del sistema delle infrastrutture, degli spazi, dei servizi pubblici e di interesse pubblico, le attrezzature di interesse collettivo e sociale, nonché le zone preordinate alla tutela ambientale e del territorio;*
- d) *individua gli ambiti da assoggettare obbligatoriamente a pianificazione di settore, nonché a scala di maggior dettaglio, quelli da assoggettare a pianificazione attuativa e ne stabilisce le regole e le modalità d'intervento;*
- e) *individua gli ambiti in cui sono previsti interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;*
- f) *disciplina gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria anche con l'utilizzo della tecnica della perequazione urbanistica, della compensazione urbanistica e della compensazione territoriale e individua le correlate aree destinate al trasferimento dei crediti edilizi, nonché i relativi limiti di incremento edificatorio”.*

d) all'interno dell'articolo 61 ⁽¹⁵²⁾, rubricato come "*Potestà regolamentare*", dove si afferma che dovrà essere adottato un regolamento di attuazione. In particolare, al 4° comma, si sottolinea di come il regolamento dovrà assolvere diversi compiti, tra cui quello di definire gli standard urbanistici. Tra i diversi provvedimenti attuativi, adottati in seguito all'approvazione della Legge Regionale n. 5 del 2007, vi è il **Regolamento n. 86 del 2008**, il quale all'articolo 1, rubricato come "*Disciplina dell'urbanistica*", stabilisce che il "*Il presente Regolamento è emanato ai sensi dell'art. 61, commi 1 e 3, della legge regionale 23 febbraio 2007 n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), di seguito denominata legge, e detta disposizioni per l'attuazione della Parte I della legge*". Ora però va sottolineato che degli standard si fa menzione nel 4° comma dell'art. 61, come già fatto notare. Sicché sembrerebbe che il regolamento attuativo citato non sia

⁽¹⁵²⁾ **Art. 61 "Potestà regolamentare" della Legge Regionale n. 5 del 2007:**

1. "Il regolamento di attuazione della presente legge è emanato in conformità ai principi generali di cui all'articolo 1 della legge regionale 7/2000, e successive modifiche, nonché ai seguenti ulteriori principi:

- a) adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione;
- b) semplificazione, omogeneità e trasparenza delle procedure;
- c) collaborazione tra i soggetti istituzionali;
- d) responsabilità;
- e) sviluppo sostenibile;
- f) interesse regionale.

3. Con il regolamento di cui al comma 1 sono emanate le norme di attuazione della Parte I della presente legge con riferimento a:

- a) contenuti minimi del DPP, ai fini della tutela e impiego della risorsa essenziale di interesse regionale;
- b) contenuti minimi degli elaborati di PSC, POC e PAC, ai fini della tutela e impiego della risorsa essenziale di interesse regionale;
- c) procedure di armonizzazione dei piani territoriali infraregionali;
- d) informatizzazione degli strumenti urbanistici e metodologie informatiche di rappresentazione;
- e) disciplina dell'osservatorio regionale della pianificazione territoriale e urbanistica, dell'attività edilizia e del paesaggio;
- f) specifiche tecniche per la redazione del Rapporto comunale sullo stato del territorio.

4. Con il regolamento di cui al comma 1 sono emanate norme di attuazione della Parte II della presente legge e sono disciplinati:

- a) il certificato di conformità urbanistica dei lavori pubblici;
- b) gli oneri di urbanizzazione;
- c) gli standard urbanistici;
- d) la convenzione relativa agli interventi di edilizia abitativa;
- e) il controllo e la vigilanza sull'attività edilizia;
- f) le residenze agricole;
- g) la determinazione delle variazioni essenziali e le limitate modifiche volumetriche di cui all'articolo 39, comma 3".

quello giusto. Tuttavia il provvedimento di cui al 4° comma, dell'art. 61, che è il **Regolamento attuativo n. 296 del 2007** (tra l'altro abrogato), non disciplina altro se non aspetti strettamente legati all'attività edilizia (non a caso il titolo del Regolamento n. 296 è proprio "*Regolamento di attuazione della disciplina dell'attività edilizia, ai fini della l.r. n. 5/2007. Approvazione*"). Infatti è il regolamento n. 86 del 2008 quello che provvede a disciplinare, puntualmente, gli standard. Di fatto, è impossibile non notare una certa confusione in merito ai riferimenti normativi che trovano posto nei provvedimenti regionali.

É il caso, quindi, di prendere in esame il **Regolamento attuativo n. 86 del 2008**. Scorrendo tra le diverse disposizioni, si nota di come all'articolo 5, rubricato come "*Contenuti minimi del POC*", viene stabilito di come tra i contenuti del POC per l'appunto, vi è pure, alla lettera C ⁽¹⁵³⁾, l'"*elaborato del dimensionamento, della capacità insediativa residenziale e degli standard urbanistici e territoriali*". Si dice poi, alla lettera c2), che questo elaborato conterrà anche la determinazione delle superfici a standard.

Ma la cosa più interessante è data dall'allegato 1, rubricato come "*Criteri per il dimensionamento degli insediamenti residenziali, dei servizi e attrezzature e degli insediamenti produttivi disposti ai sensi dell'art. 61, comma 4, lettera c) della legge regionale 23 febbraio 2007 n. 5*". Come si può notare dalla rubrica dell'allegato, si fa proprio riferimento all'articolo 61, 4° comma, lettera c), quindi alla disciplina degli

⁽¹⁵³⁾ **Articolo 5 "Contenuti minimi del POC" del Regolamento attuativo n. 86 del 2008:**

C) ELABORATO DEL DIMENSIONAMENTO, DELLA CAPACITA' INSEDIATIVA RESIDENZIALE E DEGLI STANDARD URBANISTICI E TERRITORIALI, contenente:

- c1) stima del fabbisogno, dimensionamento e calcolo della capacità insediativa residenziale;
- c2) determinazione delle superfici a standard destinate al soddisfacimento delle esigenze della mobilità e del tempo libero, quali, fra l'altro, i parcheggi di relazione, gli edifici per il culto, i centri civici, le biblioteche, i nidi d'infanzia e servizi integrativi, le scuole dell'infanzia, primarie di primo grado e primarie di secondo grado, i consultori familiari e le strutture residenziali per anziani, i cimiteri, il verde connettivo e di arredo urbano, il verde di quartiere, il nucleo elementare di verde, gli impianti sportivi e per spettacoli all'aperto;
- c3) individuazione delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche delle opere pubbliche, di interesse pubblico o generale.
- c4) Le individuazioni e localizzazioni di cui alle lettere c.2) e c.3) avvengono sia attraverso criteri quantitativi che qualitativi - prestazionali, con particolare riferimento a: accessibilità, fruibilità e sicurezza per i cittadini di ogni età e condizione, distribuzione territoriale, funzionalità ed adeguatezza tecnologica, economicità di gestione. Nelle elaborazioni progettuali di cui alle lett. c.1), c.2) e c.3) trovano applicazione i criteri metodologici individuati negli allegati al PTR.

standard urbanistici. In più parti dell'Allegato 1 si fa riferimento al contenuto della tabella n. 2, presente al termine del Regolamento n. 86 del 2008.

Come si può notare, la tabella n. 2 del Regolamento n. 86 tratta il tema delle aree da destinare, negli insediamenti residenziali, ad attrezzature per la collettività, suddivise tra:

- viabilità e trasporti;
- culto;
- istruzione;
- sanità;
- verde;
- sport e spettacolo.

Con una ulteriore suddivisione, tra i singoli Comuni, in termini di popolazione presente sul territorio. Si va infatti da un minimo di 16,50 mq² per abitante, ad un massimo di 29,50 mq² per abitante, di aree da destinare a spazi per attrezzature, rinvenibili nei Comuni con popolazione superiori ai 100 mila abitanti (per le aree territoriali di tipo A).

Si tratta di valori comunque in linea, se non addirittura superiori, a quelli del Dm n. 1444, visto che il decreto ministeriale, all'articolo 3, prevede una dotazione minima inderogabile di 18 mq² per abitante ⁽¹⁵⁴⁾.

3.4. - La Regione Sardegna ha adottato, poco dopo l'approvazione del Dm n. 1444, il Decreto interassessoriale n. 01856 del 1968, mediante il quale i Comuni vengono classificati in 2 classi, ai fini dell'applicazione degli standard:

- appartengono alla prima classe quei Comuni con una popolazione superiore ai 10mila abitanti;
- appartengono invece alla seconda classe quelli con una popolazione inferiore alle 10mila unità.

⁽¹⁵⁴⁾ **Tabella n. 2 del Regolamento Attuativo n. 86 del 2008.**

Tab. 2 FORMAZIONE DEL POC - VALORI STANDARD DEGLI SPAZI PER ATTREZZATURE NEGLI INSEDIAMENTI RESIDENZIALI (m²/abitante)

Classi di capacità insediativa residenziale	Aree territoriali	Attrezzature					TOTALI
		viabilità e trasporti	culto, vita associativa e cultura	istruzione	assistenza e sanità	verde, sport e spettacoli all'aperto	
Fino a 5.000 abitanti	A	3,00	2,50	2,50	1,50	7,00	16,50
	B	3,00	2,50	2,50	1,50	7,00	16,50
	C	3,00	1,50	2,00	1,50	6,00	14,00
	D	2,50	1,50	2,00	1,50	5,00	12,50
5.000 ÷ 10.000 abitanti	A	3,00	2,50	3,50	2,00	12,00	23,00
	B	3,00	2,50	3,50	2,00	12,00	23,00
	C	3,00	1,50	3,50	1,50	7,00	16,50
	D	2,50	1,50	3,50	1,50	5,00	14,00
10.000 ÷ 20.000 abitanti	A	3,50	2,50	3,50	2,00	12,00	23,50
	B	3,50	2,50	3,50	2,00	12,00	23,50
	C	3,00	1,50	3,50	2,00	7,00	17,00
	D	2,50	1,50	3,50	2,00	5,00	14,50
20.000 ÷ 50.000 abitanti	A	3,50	3,00	3,50	3,00	12,00	25,00
	B	3,50	3,00	3,50	3,00	12,00	25,00
	C	3,50	3,00	3,50	3,00	12,00	25,00
50.000 ÷ 100.000 abitanti	A	3,50	3,00	3,50	3,00	15,00	28,00
	B	3,50	3,00	3,50	3,00	15,00	28,00
oltre 100.000 abitanti	A	5,00	3,00	3,50	3,00	15,00	29,50
	B	3,50	3,00	3,50	3,00	15,00	28,00

- A. Capoluoghi e centri urbani a valenza territoriale;
 B. Comuni a vocazione turistica;
 C. Comuni di pianura;
 D. Comuni di montagna e collina.

Di fatto, con questa previsione la Regione ha seguito le prescrizioni di cui al Dm n. 1444, il quale già prevedeva la differenziazione, in termini di previsioni di standard, tra i Comuni in base alla “quantità” della loro popolazione.

Com'è possibile evincere dalla normativa successiva, in particolare dalla **Legge Regionale 9 marzo 1976, n. 10**, intitolata “*Norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale*”, il Decreto interassessoriale n. 01856 del 1968 ha di fatto sostituito il Dm n. 1444. Infatti l'articolo 3 ⁽¹⁵⁵⁾ della l.r. n. 10:

- al 1° comma, afferma che i Comuni devono adattare i loro strumenti urbanistici, anche se anteriori, al Decreto interassessoriale;
- al 3° comma, stabilisce che, fino a quando non ci sarà la suddetta opera di adeguamento nei confronti degli strumenti urbanistici, troveranno applicazione le disposizioni contenute nel Decreto interassessoriale, in termini di: "*limiti di densità edilizia fondiaria, di altezza dei fabbricati e di distanza*" e in termini di “*standards*”.

Si arriva quindi alla **Legge Regionale 19 maggio 1981, n. 17**, intitolata “*Norme in materia urbanistica - Abrogazione delle leggi regionali 28 agosto 1968, n. 40, e 9 marzo 1976, n. 10; integrazioni alla legge regionale 28 aprile 1978, n. 30*”, che pertanto determina un cambiamento nell'assetto delle norme in materia di urbanistica.

⁽¹⁵⁵⁾ **Art. 3 della Legge regionale n. 10 del 1976.**

1. “*I Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, anche se approvati anteriormente al decreto interassessoriale n. 01856 del 6 agosto 1968, sono obbligati ad adeguarli alle disposizioni contenute nel medesimo decreto entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge; la Amministrazione regionale è tenuta a pronunciarsi sulla deliberazione comunale di adeguamento entro i sei mesi successivi al ricevimento della stessa.*”

3. *Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al decreto interassessoriale di cui al primo comma del presente articolo, l'edificazione è soggetta alle seguenti disposizioni:*

- 1) *in tutte le zone corrispondenti a quelle territoriali omogenee descritte dall'articolo 3 del citato decreto, non possono essere superati i limiti di densità edilizia fondiaria, di altezza dei fabbricati e di distanza fra i medesimi fissati dagli articoli 4, 5 e 6 del medesimo decreto;*
- 2) *è obbligatorio il piano particolareggiato od il piano di lottizzazione - conformi agli standards del summenzionato decreto interassessoriale nelle zone corrispondenti a quelle classificate “C”, mentre in quelle corrispondenti alle zone classificate “B”, il piano esecutivo è obbligatorio quando siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadro di area edificabile o siano consentite altezze superiori a 25 metri”.*

L'articolo 4 ⁽¹⁵⁶⁾, della legge regionale n. 17, prevede:

- al 1° comma, che sarà un apposito Decreto colui il quale dovrà occuparsi della definizione degli standard urbanistici (e quindi dell'attuazione dell'articolo 17 della Legge Ponte);
- al 2° comma viene stabilito che fino a quando il Decreto, di cui a 1° comma non verrà approvato, troverà applicazione il *decreto del Presidente della Giunta regionale n. 9743/ 271 del 1977*. Il problema è che quel Decreto non è stato mai approvato.

Gli standard ritorneranno poi, dopo diversi salti a vuoto, in normative più recenti come nella **Legge Regionale 23 aprile 2015, n. 8**. Ma quello che emerge è una sorta di immobilismo, a riguardo.

È sufficiente guardare all'articolo 40, della legge regionale n. 8, ai commi 1° e 3° ⁽¹⁵⁷⁾, dove sostanzialmente si rimanda a normative precedenti, pur avanzando pretese

⁽¹⁵⁶⁾ **Art. 4 “Adempimenti di cui all'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765” della Legge Regionale n. 17 del 1981:**

1. “I limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, da osservarsi in tutti i Comuni ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, sono definiti con decreto dell'assessore regionale competente in materia urbanistica, su conforme deliberazione della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente.

2. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma precedente si applicano le norme contenute nel decreto del Presidente della Giunta regionale 10 agosto 1977, n. 9743/ 271”.

⁽¹⁵⁷⁾ **Art. 40 “Misure di promozione dei programmi integrati per il riordino urbano” della Legge Regionale n. 8 del 2015:**

1. “La Regione promuove il ricorso a programmi integrati per il riordino urbano, di cui alla legge regionale 29 aprile 1994, n. 16 (Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179), al fine di conseguire la riqualificazione degli ambiti urbani e delle periferie caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell'abitare, anche attraverso l'incremento della dotazione degli standard.

3. La volumetria complessivamente prevista dal programma integrato è ulteriormente incrementata, fino ad un massimo del 30 per cento della volumetria già prevista dal programma, al ricorrere di una o più delle seguenti condizioni e secondo la graduazione e il peso attribuito dal consiglio comunale con la deliberazione di cui al comma 7:

- a) riduzione della superficie impermeabilizzata rispetto allo stato di fatto;
- b) dotazione aggiuntiva, rispetto alle quantità minime previste dalle vigenti disposizioni, di standard urbanistici e di opere di urbanizzazione, quali verde pubblico, parcheggi entro e/o fuori terra;
- c) destinazione di parte dei volumi per l'edilizia residenziale sociale;
- d) valorizzazione dei beni paesaggistici e identitari o degli elementi di valore storico-culturale presenti all'interno dell'area di intervento o nelle sue immediate adiacenze;
- e) eliminazione dei detrattori ambientali e paesaggistici presenti nell'area di intervento o nelle sue immediate adiacenze”.

verso l'adozione di standard nuovi, ancor più restrittivi, per comprendere che manca nella Regione sotto esame una certa trasparenza normativa.

3.5. - La regione Sicilia, pur essendo una Regione a Statuto speciale, non ha sfruttato appieno questa sua capacità normativa sul piano della definizione degli standard.

A riprova di quanto affermato, è sufficiente citare la **Legge Regionale 27 dicembre 1978, n. 71**, intitolata: "*Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica*". Si tratta della legge in materia urbanistica, adottata al tempo, la quale però non dice nulla in proposito degli standard. Infatti l'articolo 9, al 1° comma, alla lettera d) ⁽¹⁵⁸⁾, prevede che i *Piani Particolareggiati* debbano prevedere gli spazi per le attrezzature di interesse collettivo, senza però specificare alcunché a proposito.

L'articolo 12 ⁽¹⁵⁹⁾, rubricato come "*Approvazione dei piani particolareggiati*", stabilisce alcuni concetti che testimoniano, ancora una volta, di come nella regione Sicilia la disciplina dettata in materia di standard sia, di fatto, esattamente uguale a quella contenuta nel Dm n. 1444. Infatti:

- al 6° comma si afferma, disciplinando l'ambito delle competenze dell'assessorato regionale, che rientra tra le sue prerogative l'approvazione dei piani particolareggiati (che comportano una modifica o una variante agli strumenti urbanistici generali), ad

⁽¹⁵⁸⁾ **Art. 9 "Contenuto dei piani particolareggiati e dei piani di lottizzazione" della Legge Regionale n. 71 del 1978.**

1. *I piani particolareggiati devono indicare:*

d) *gli spazi per le attrezzature di interesse pubblico*".

⁽¹⁵⁹⁾ **Art. 12 "Approvazione dei piani particolareggiati" della Legge Regionale n. 71 del 1978:**

6. *"Resta di competenza dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente l'approvazione dei piani particolareggiati i quali:*

a) *interessino centri storici, artistici e di interesse ambientale;*

b) *comportino varianti agli strumenti urbanistici generali ad eccezione di quelle discendenti dal rispetto delle disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;*

c) *costituiscono attuazione di strumenti urbanistici generali adottati dai comuni ma non ancora approvati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente;*

d) *costituiscono attuazione di programmi di fabbricazione approvati dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 e non adeguati alla legge regionale 31 marzo 1972, n. 19.*

12. *In sede di formazione dei piani particolareggiati possono essere introdotte varianti allo strumento urbanistico generale, dirette ad adeguare il medesimo ai limiti e ai rapporti fissati dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*".

eccezione, e attenzione qui, a quei piani che costituiscono una semplice applicazione del Dm 1444 (quasi fosse una disciplina del tutto insuperabile);

- al 12° comma si afferma che sono ammesse, senza remore si potrebbe dire, varianti allo strumento urbanistico generale, che abbiano il solo scopo di adeguarsi al contenuto del Dm n. 1444. Ulteriore testimonianza della totale prostrazione degli strumenti urbanistici regionali (in questo caso siciliani), ed anche locali, ai limiti e ai rapporti contenuti nel Dm n. 1444. Ulteriore riprova della quasi totale inderogabilità del decreto ministeriale 2 aprile del 1968.

L'ultimo approdo normativo è la **Legge Regionale 13 agosto 2020, n. 19**, intitolata "*Norme per il governo del territorio*". La legge in questione dedica, all'interno del Capo III, un intero titolo al tema degli standard. Non a caso, il Titolo VII° è rubricato come "*Standard urbanistici, standard di qualità urbana e ambientale e dotazioni territoriali*".

La prima norma rilevante, all'interno del Titolo VII°, è l'articolo 41 ⁽¹⁶⁰⁾, rubricato come "*Standard urbanistici*", il quale afferma chiaramente:

- a) al 1° comma, che gli strumenti urbanistici comunali sono tenuti al rispetto degli standard minimi inderogabili, fissati dalla normativa nazionale, e quindi dal Dm n. 1444;
- b) al 2° comma si prosegue stabilendo che ai Comuni è comunque data la possibilità di intervenire su questi standard, elevandoli, purché tutto ciò avvenga "*in funzione di una migliore qualità della vita*". In pratica la deroga alla disciplina degli standard è ammessa, ma deve essere giustificata, visto che ciò comporta un sacrificio delle "*posizioni proprietarie private*". È possibile quindi osservare di come, quanto meno per gli anni avvenire, è data la possibilità, almeno formale, al legislatore regionale di elevare gli standard urbanistici. Anche se questa possibilità sembra, in qualche modo, contrastata dalla tutela del diritto di proprietà del singolo.

⁽¹⁶⁰⁾ **Art. 41 "Standard urbanistici" della Legge Regionale n. 19 del 2020.**

1. "*La formazione dei piani urbanistici comunali avviene nel rispetto degli standard minimi inderogabili fissati dalla normativa statale vigente.*

2. *I comuni in sede di formazione dei piani possono anche elevare gli standard urbanistici minimi inderogabili in funzione di una migliore qualità della vita, a condizione che ricorrano esigenze di interesse pubblico documentate e corrispondenti a dati reali di fatto che giustifichino un maggior sacrificio delle posizioni proprietarie private*".

L'articolo successivo, ovvero l'art. 42 ⁽¹⁶¹⁾, rubricato come "*Standard di qualità urbana, ambientale e architettonica*", contiene la deroga di cui all'articolo 2 *bis* del TUE.

In particolare il 1° comma, citando anche la **Legge Regionale 10 agosto 2016, n. 16**, stabilisce che l'attuazione dell'articolo 2 *bis* del TUE è sostanzialmente legata alla disciplina degli strumenti di pianificazione territoriale, i quali sono appunto legittimati a ridefinire il sistema delle dotazioni territoriali, purché ciò avvenga nel "*rispetto delle indicazioni contenute nelle linee guida emanate ai sensi dell'articolo 51*".

Infatti, proprio l'articolo 51 ⁽¹⁶²⁾, rubricato come "*Linee guida per gli standard di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali*", prevede che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 19 del 2020, dovrà essere adottato un apposito Decreto, che avrà il compito di predisporre delle linee guida, che interesseranno diversi ambiti, tra cui "*gli standard di qualità urbana ed ambientale*", nonché il sistema delle dotazioni territoriali. Tuttavia di queste linee guida, sotto forma di Decreto del Presidente della Giunta Regionale, non vi è traccia.

Quanto alla **Legge Regionale n. 16 del 2016**, la quale ha per oggetto il recepimento dinamico delle modifiche apportate dal legislatore statale al TUE, la legge all'articolo

⁽¹⁶¹⁾ **Art. 42** "*Standard di qualità urbana, ambientale e architettonica*" della **Legge Regionale n. 19 del 2020**.

1. "*In attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni, come recepito dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 e successive modificazioni, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica definiscono il sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana, ecologico-ambientale ed architettonica, che intendono perseguire, nel rispetto delle indicazioni contenute nelle linee guida emanate ai sensi dell'articolo 51*".

⁽¹⁶²⁾ **Art. 51** "*Linee guida per gli standard di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali*" della **Legge Regionale n. 19 del 2020**.

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente predispone le linee guida per i procedimenti di valutazione ambientale, per gli *standard* di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali nonché quelle relative agli studi specialistici geologico ed agricolo-forestale prodromici alla redazione dei piani e delle relative varianti. Un apposito decreto stabilisce i criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica delle acque meteoriche, al fine di mitigare e razionalizzare il deflusso verso le reti di drenaggio urbano.

18 ⁽¹⁶³⁾, 1° comma, rubricato come “*Deroga ai limiti di distanza tra fabbricati*”, contiene appunto il recepimento dell’articolo 2 *bis*, 1° comma, del TUE.

Sostanzialmente nel 1° comma si dice che in alcune circostanze, collegate ad esigenze di recupero del patrimonio edilizio o di riqualificazione urbana purché ciò sia accompagnato dal riconoscimento da parte di una legge statale o regionale della presenza di un interesse pubblico, possono essere derogati i limiti di cui all’articolo 9, 1° e 2° comma in particolare, del Dm 1444 ⁽¹⁶⁴⁾ (quindi i limiti di distanza tra i fabbricati). Tuttavia deve sussistere, sempre e comunque, il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.

Sicché a guardare bene, la Regione Sicilia ha semplicemente connesso la possibilità di derogare la disciplina, dei limiti urbanistici ed edilizi fissati dal Dm n. 1444, alla presenza di un interesse pubblico, il quale consisterebbe nell’esigenza alla riqualificazione urbana o al recupero del patrimonio edilizio. Tuttavia la legge non entra

⁽¹⁶³⁾ Art. 18 “Deroga ai limiti di distanza tra fabbricati” della Legge Regionale n. 16 del 2016:

1. “*In attuazione dell’articolo 2 bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come introdotto dall’articolo 1, nel caso di gruppi di edifici esistenti che formino oggetto di piani attuativi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche, ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, nel caso di interventi di demolizione e ricostruzione con incremento di volume all’interno dell’area di sedime ovvero con uno scostamento rispetto all’area occupata in precedenza che aumenti la originaria distanza tra gli edifici antistanti, è possibile derogare ai limiti di distanza tra fabbricati, di cui all’articolo 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e successive modifiche ed integrazioni, a condizione che sia garantito il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.*”

⁽¹⁶⁴⁾ Art. 9. “Limiti di distanza tra i fabbricati” del Dm n. 1444 del 1968.

1. “*Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:*
- 1) *Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;*
 - 2) *Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;*
 - 3) *Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all’altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.*
2. *Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:*
- ml. 5 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;*
 - ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15; ml. 10 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15”.*

nel merito dell'applicazione della stessa, lasciando, come dire, spazio e soprattutto responsabilità alle Amministrazioni Locali.

Ritornando per un momento alla **Legge Regionale 2020, n. 19** va infine fatto notare che l'articolo 46, rubricato come "*Attrezzature, servizi e spazi collettivi*", al 3° comma ⁽¹⁶⁵⁾ prevede che il calcolo degli standard territoriali non vada effettuato soltanto avendo come riferimento la popolazione insediata o insediabile, ma anche quella che vi transita o vi passa diverse ore del giorno, magari per esigenze lavorative o per svago. Nella norma si parla di:

- popolazione *residente* o *fluttuante*, cioè coloro che gravitano sul Comune per motivi di studio, lavoro o turismo;
- popolazione *potenziale*, intesa come l'incremento della popolazione residente e fluttuante.

Anche questa precisazione, si potrebbe dire, rappresenta un passo in avanti notevole rispetto all'impostazione del Dm n. 1444, che invece considerava la sola popolazione insediata o insediabile. Lo si è già detto, ma vale la pena ripeterlo: questo rappresenta un passo in avanti nella direzione di acquisire non più standard di tipo quantitativo, ma qualitativo.

Infine va menzionato l'articolo 25, rubricato "*Contenuti del Piano urbanistico generale comunale*", della Legge Regionale n. 19 del 2020, il quale prevede, al comma

⁽¹⁶⁵⁾ **Art. 46. "Attrezzature, servizi e spazi collettivi" della Legge Regionale n. 19 del 2020.**

3. "La dotazione di attrezzature, servizi e spazi collettivi previsti negli strumenti urbanistici comunali è riferita alla popolazione legale, distinguendo:

- a) popolazione residente, costituita dai cittadini che hanno residenza stabile nel comune oppure nella parte di territorio interessato, alla data di formazione del piano;
- b) popolazione fluttuante, costituita dalla popolazione che gravita sul comune oppure nella parte di territorio interessato, per motivi di studio, lavoro, turismo ovvero per fruire dei servizi pubblici e collettivi ivi disponibili;
- c) popolazione potenziale, costituita dall'incremento della popolazione residente e fluttuante che è prevedibile si realizzi a seguito dell'attuazione delle previsioni del piano".

7° (166), l'adozione, mediante Decreto, di “*Linee Guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale (c.d PUG) Comunale*”.

Anche l'articolo 51 (167), sempre della Legge Regionale n. 19 del 2020, prevede l'adozione, da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, di “*linee guida per i procedimenti di valutazione ambientale, per gli standard di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali*”. L'unica differenza è il termine previsto, in quanto:

- ▶ nell'art. 25 si parla di un termine di 60 giorni;
- ▶ nell'art. 51 si fa riferimento ad un termine di “*centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge*”.

Le “*Linee Guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale Comunale*” prevedono, al loro interno, che il Piano Urbanistico Generale (c.d. PUG) articoli il territorio in zone, in particolare suddividendolo tra:

- centri/nuclei/edifici storici;
- aree urbane esistenti;

(166) Art. 25, 7° comma “Contenuti del Piano urbanistico generale comunale (PUG)” comma della Legge Regionale n. 19 del 2020.

7. “*Il PUG si articola in una parte strutturale strategica ed una parte operativa cui si applicano le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 19. L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente emana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le linee guida per la redazione del PUG, con particolare riferimento ai seguenti punti:*

- a) *relazione su criteri, finalità e contenuti;*
- b) *norme tecniche di attuazione (NTA) riguardanti interventi edilizi di nuova costruzione, manutenzione, recupero, trasformazione e sostituzione edilizia, le attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola;*
- c) *rappresentazioni cartografiche dello stato di fatto e di progetto, a scala adeguata, in conformità alle basi cartografiche del SITR, a scala 1:2000 o a denominatore inferiore per il centro urbano e le frazioni abitate”.*

(167) Art. 51 “Linee guida per gli standard di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali” della Legge Regionale n. 19 del 2020.

1. “*Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente predisporre le linee guida per i procedimenti di valutazione ambientale, per gli standard di qualità urbana ed ambientale e per il sistema delle dotazioni territoriali nonché quelle relative agli studi specialistici geologico ed agricolo-forestale prodromici alla redazione dei piani e delle relative varianti. Un apposito decreto stabilisce i criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica delle acque meteoriche, al fine di mitigare e razionalizzare il deflusso verso le reti di drenaggio urbano.*

2. *Le linee guida di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente. Del contenuto degli atti di cui al presente articolo è data adeguata pubblicità”.*

- aree per nuovi insediamenti residenziali;
- aree per attività produttive;
- territorio rurale e attrezzature per interesse generale.

Tuttavia mancano, al suo interno, precisazioni in ordine a dati numerici circa le quantità di aree da destinare a standard, come aveva abituato il Dm n. 1444, perché la determinazione di questi valori viene lasciata agli strumenti urbanistici, come ad esempio il PUG.

4. - Di seguito verranno invece trattate le Regioni a Statuto Ordinario

4.1. - All'interno del presente capitolo, la Regione Piemonte costituisce la prima Regione a Statuto Ordinario oggetto di indagine. Le suddette Regioni iniziarono la loro attività legislativa intorno ai primi anni '70, visto che prima dovettero provvedere in primo luogo alla definizione dei loro Statuti.

Tra le leggi a Statuto ordinario il Piemonte, in particolare, è stato il primo a dotarsi di una legge, in materia urbanistica, del tutto conforme alle previsioni contenute nella Legge n. 10 del 1977 (*"Norme in materia di edificabilità dei suoli"*): si fa riferimento alla **Legge Regionale 5 dicembre 1977, n. 56**, rimasta in vigore, nonostante sia andata incontro a numerose modifiche, fino ai giorni nostri.

La legge n. 56 ridefinì completamente il processo di piano, rimuovendo del tutto la zonizzazione funzionale del territorio, che fino a quel momento era stata il punto in comune tra i diversi PRG, e che rimaneva il tratto fondamentale su cui lo stesso Dm 1444 fondava la sua disciplina ⁽¹⁶⁸⁾.

Nella legge n. 56 del 1977 è il Titolo IV°, rubricato come *"Norme per la formazione del piano regolatore generale comunale o intercomunale"*, colui che si occupa delle

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. L. FALCO in *"I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l'uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l'applicazione nei diversi contesti"*, pag. 105, dove l'autore riflette sul fatto che questa scelta, del tutto controcorrente della Regione, ebbe dei riflessi di tipo operativo: *"non essendo più possibile l'individuazione, all'interno del tessuto edificato o di espansione, di zone caratterizzate da qualche tipo di omogeneità, e dovendo dare il Prg prescrizioni puntuali per destinazioni d'uso [...], lo standard dovrà essere riferito alle specifiche funzioni [...] e non si potrà più ricorrere agli artifici del Dm 1444"*.

minime dotazioni territoriali, in termini di standard, la cui presenza deve essere obbligatoriamente assicurata sul territorio.

Guardando all'articolo 21, rubricato come "*Standards urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale*", si può notare di come:

a) il 1° comma, al numero 1) ⁽¹⁶⁹⁾, definisca una dotazione di standard, per quanto riguarda gli insediamenti residenziali, maggiore rispetto a quanto prevede il Dm n. 1444. Infatti, nella Legge Regionale, si prevede una dotazione complessiva di aree per servizi sociali pari a 25 mq², con la possibilità di poterne rinvenire fino a 7 mq² in aree private ⁽¹⁷⁰⁾. Mentre il Dm n. 1444 parlava di una dotazione minima, inderogabile, di 18 mq² per abitante. Analizzando le singole voci si può scoprire di come effettivamente il legislatore regionale abbia puntato molto sull'ampliare le aree da destinare ad attrezzature di interesse comune, intervenendo in particolare su quegli spazi da destinare a parchi per il gioco e per lo sport;

⁽¹⁶⁹⁾ **Art. 21, 1° e 3° comma, "Standards urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale" della Legge Regionale n. 56 del 1977.**

1. "Nel Piano Regolatore Generale deve essere assicurata una dotazione complessiva di aree per servizi sociali, comprendenti attrezzature pubbliche e di uso pubblico, esistenti ed in progetto, commisurate all'entità degli insediamenti residenziali, produttivi, direzionali, commerciali e turistici, sulla base dei seguenti parametri:

1) Aree per attrezzature e servizi in insediamenti residenziali: la dotazione minima delle aree per servizi sociali, stabilita dall'art. 3 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, nella misura di 18 mq. per abitante, è elevata a 25 mq. per abitante. Tale dotazione minima complessiva è da intendersi, in linea di massima, così ripartita:

- a) 7 mq. per abitante di aree per l'istruzione (asili nido, scuole materne scuole elementari, scuole medie dell'obbligo);
- b) 3 mq. per abitante di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative);
- c) 12,50 mq. per abitante di aree per spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport;
- d) 2,50 mq. per abitante di aree per parcheggi pubblici.

3. Nelle zone di esclusivo interesse turistico e per l'insediamento residenziale a carattere stagionale, i Piani Regolatori sono tenuti ad adeguare alla somma della popolazione residente e di quella turistica media annua prevista i valori di cui alle lettere c) e d), elevando la dotazione minima, di cui alla lettera c), a mq. 20 per abitante-vano, mentre i valori, di cui alle lettere a) e b), vanno riferiti esclusivamente alla popolazione residente. Nei Comuni, nei quali la popolazione prevista dai Piani Regolatori Generali non superi i 2.000 abitanti, la dotazione globale di aree può essere ridotta a 18 metri quadrati per abitante. In tal caso le Comunità Montane verificano e stabiliscono, Comune per Comune, come debbono essere articolati gli standards di cui ai precedenti punti a), b), c) e d)".

⁽¹⁷⁰⁾ Il senso di quest'ultima previsione è essenzialmente quella di aumentare la collaborazione con le parti private, di modo che il reperimento di aree da destinare ad attrezzature per la collettività, possa quantomeno essere facilitata.

b) al 3° comma, 2° periodo, viene stabilito che, in quei Comuni in cui la popolazione è inferiore ai 2mila abitanti, la dotazione minima, per abitante, può essere ridotta fino al valore di 18 mq² per abitante. Quest'ultimo parametro, già previsto dal Dm n. 1444, rimane quindi la dotazione minima, non derogabile, al di sotto del quale non è possibile scendere. Quindi, seppur si tratti di un'eccezione, essa rientra perfettamente nelle previsioni del legislatore nazionale.

Dall'articolo 21 traspare anche il concetto di “*aggregazione di aree per servizi destinati ad attività poli-funzionali*”, la cui presenza esonera il pianificatore dal rispettare lo standard di 25 mq², potendo scendere fino alla soglia minima dei 18 mq² per abitante. E questa, assumendo una prospettiva ottimistica, si potrebbe affermare che è una disposizione innovativa, perché pensare a delle aree che possano assolvere, utilizzando un minor spazio, a molteplici funzioni, è sicuramente testimonianza dell'innovazione di cui è capace il legislatore regionale.

Degli insediamenti produttivi si occupa invece il numero 2), del 1° comma dell'articolo 21, ⁽¹⁷¹⁾, il quale, ma solo per le aree da destinare ai nuovi impianti, eleva il minimo previsto dal Dm n. 1444, all'articolo 5 ⁽¹⁷²⁾, pari al 10% della superficie fondiaria (da destinare agli insediamenti residenziali), alla quota del 20%. Mentre resta invariata la quota già prevista dal Dm n. 1444 per i Comuni montani.

(171) Art. 21, numero 2), “Standards urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale” della Legge Regionale n. 56 del 1977.

2) "Aree per attrezzature al servizio degli insediamenti produttivi: la dotazione minima di aree per attrezzature funzionali agli insediamenti produttivi, per parcheggi, verde ed attrezzature sportive, centri e servizi sociali, mense e attrezzature varie, stabilite dall'art. 5 sub 1) del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, in misura del 10% della superficie destinata ai nuovi insediamenti industriali, è elevata al 20%, salvo che per i Comuni siti in territorio montano”.

(172) Art. 5 “Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” del Decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

1. "I rapporti massimi di cui all'articolo 17 della legge n. 765 del 1967, per gli insediamenti produttivi, sono definiti come appresso:

- 1) nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;
- 2) nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq. di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq. di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765 del 1967); tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative”.

L'articolo 22, rubricato come "*Standards urbanistici: servizi sociali ed attrezzature di interesse generale*", al 1° comma ⁽¹⁷³⁾ prevede un aumento delle dotazioni di standard per quei Comuni in cui la popolazione è superiore ai 10mila abitanti. In particolare, si precisa che deve essere assicurata una dotazione aggiuntiva di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale pari a 17,5 mq² per abitante, che la norma ripartisce tra:

- attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo, con esclusione delle sedi universitarie;
- attrezzature sociali, sanitarie ed ospedaliere;
- parchi pubblici urbani e comprensoriali.

Nel 1984 sono però giunte le Leggi Regionali nn. 61 e 62 del 1984. In particolare la **Legge Regionale 6 dicembre 1984, n. 61**, ha modificato l'art. 21, poco fa analizzato, rivedendolo nella previsione delle dotazioni di standard. Come si può notare vi è stata un'opera diretta a determinare un innalzamento ed un abbassamento contemporaneo di standard ⁽¹⁷⁴⁾. Infatti:

- a) le aree per l'istruzione sono diminuite (da 7 mq² a 5 mq²);

⁽¹⁷³⁾ **Art. 22, 1° comma** "*Standards urbanistici: servizi sociali ed attrezzature di interesse generale*" della **Legge Regionale n. 56 del 1977**.

1. "Nei Piani Regolatori intercomunali e comunali, con popolazione complessiva prevista superiore 10.000 abitanti, deve essere assicurata una dotazione aggiuntiva di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale in misura complessiva non inferiore ai 17,5 mq. per abitante del territorio interessato dal piano, di norma così distribuita:

- 1,5 mq. per abitante, per le attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo, con esclusione delle sedi universitarie;
- 1 mq. per abitante, per le attrezzature sociali, sanitarie ed ospedaliere;
- 15 mq. per abitante, per i parchi pubblici urbani e comprensoriali".

⁽¹⁷⁴⁾ **Art. 21, numero 1)**, "*Standards urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale*" della **Legge Regionale n. 56 del 1977, in seguito alle modifiche apportate dalla Legge n. 61 del 1984**.

1) "Aree per attrezzature e servizi in insediamenti residenziali: la dotazione minima complessiva delle aree per servizi sociali è stabilita in 25 mq. e sino a 7 mq. per abitante può essere reperita in aree private assoggettate ad uso pubblico o da assoggettare ad uso pubblico mediante convenzione, secondo le norme del P.R.G. Tale dotazione è da intendersi, in linea di massima, così ripartita:

- a) 5 mq. per abitante di aree per l'istruzione (asili nido, scuole materne, scuole elementari, scuole medie dell'obbligo);
- b) 5 mq. per abitante di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per mercati e centri commerciali pubblici);
- c) 12,50 mq. per abitante di aree per spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport;
- d) 2,50 mq. per abitante di aree per parcheggi pubblici. È altresì ammessa una dotazione diversa, comunque non inferiore a 18 mq. qualora il Piano Regolatore Generale determini una aggregazione di aree per servizi destinate ad attività poli-funzionali".

b) mentre le aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per mercati e centri commerciali pubblici), di cui alla lettera b), si sono innalzate (da 5 mq² a 7 mq²).

Tornando ai giorni nostri, l'articolo 21 ha una conformazione che non si discosta da quanto già visto altre volte. Cioè contiene delle previsioni del tutto in linea con la disciplina prevista in seguito alla modifica normativa, da parte della Legge Regionale n. 61 del 1984.

Un altro testo normativo importante, di più recente conio, è la **Legge Regionale 4 ottobre 2018, n. 16**, intitolata "*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*". Quest'ultima si occupa degli standard urbanistici all'interno del Capo III, dove l'art. 10, comma 1° ⁽¹⁷⁵⁾, rubricato come "*Disposizioni comuni*", si occupa dell'eventualità in cui sia necessario aumentare la dotazione degli standard, sancendo che in una tale eventualità, il problema deve essere risolto tenendo conto di quanto stabilisce il comma 4 *ter* ⁽¹⁷⁶⁾, dell'articolo 21 della Legge Regionale n. 56 del 1977. Il quale, e questo aspetto va sottolineato, ha una formula come al solito piuttosto ambigua, in quanto prevede che gli aumenti di superfici debbano essere, sostanzialmente, accompagnati da corrispondenti aumenti di dotazioni di standard.

Va infine citata la presenza di un progetto di legge, rimasto tale, che aveva lo scopo di intervenire nella disciplina dettata dalla legge regionale n. 16 del 2018. Il riferimento è alla **Proposta di Legge Regionale 19 dicembre 2019, n. 70**, che doveva intitolarsi "*Norme di semplificazione in materia urbanistica e modifiche alla legge regionale n. 16 del 4 ottobre 2018 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana); alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e alla legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo))*". Com'è possibile osservare, soprattutto dal titolo della legge, il progetto si poneva quale obiettivo

⁽¹⁷⁵⁾ **Art. 10, 1° comma "Disposizioni comuni" della Legge Regionale n. 16 del 2018.**

1. "L'eventuale aumento della dotazione di standard urbanistici, da reperire a seguito degli interventi di cui agli articoli 4, 5 e 8, è determinato ai sensi dell'articolo 21, comma 4 *ter*, della l.r. 56/1977".

⁽¹⁷⁶⁾ **Art. 21, comma 4-ter, della Legge Regionale n. 56 del 1977.**

4 *ter*. "Ogni qualvolta l'intervento, riferito al patrimonio edilizio esistente, comporti ampliamenti, mutamenti di destinazioni d'uso o comunque aumento delle quantità stabilite dal PRG ai sensi dei commi 1 e 2, le superfici eventualmente da dismettere o reperire a norma dei commi medesimi devono essere calcolate nella misura differenziale determinata dall'ampliamento, mutamento o aumento su indicati".

principale quello di rivisitare un gran numero di testi normativi, sia in materia di urbanistica che di edilizia. Al suo interno trova posto l'articolo 7, rubricato come "*Sostituzione dell'articolo 4 della l.r. 16/2018*", che non lascia spazio all'immaginazione. Peraltro oggi, l'articolo 4 della Legge n. 16 del 2018, non trova più posto, in quanto è andato incontro ad abrogazione per effetto della **Legge Regionale 31 maggio 2022, n. 7**.

Ad ogni modo, l'articolo 7, tra i tanti commi contenuti al suo interno, ai numeri 9° e 11° ⁽¹⁷⁷⁾ dà attuazione all'articolo 2 *bis* del TUE, consentendo deroghe sul piano delle *densità fondiari* e delle *distanze per la ricostruzione dei fabbricati*. Tuttavia, le deroghe si concentrano soltanto sul fronte degli standard edilizi, e non sui c.d. rapporti massimi. Ma questa, e lo si vedrà, è una caratteristica frequente all'interno della normativa regionale di attuazione dell'art. 2 *bis* del TUE.

4.2. - La regione Lombardia è stata tra le prime regioni a Statuto ordinario a dotarsi di una compiuta disciplina in materia di urbanistica. È accaduto con la **Legge Regionale 15 aprile 1975, n. 51**, intitolata "*Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico*".

⁽¹⁷⁷⁾ **Articolo 7, comma 11°, del Progetto di Legge Regionale n. 70 del 2019.**

9. "*Esclusivamente per la realizzazione delle premialità e degli incrementi previsti ai commi 1 e 3, nonché per gli interventi di adeguamento e miglioramento statico, sono consentite, secondo quanto previsto dall' articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), densità fondiari superiori a quelle di cui all'articolo 7 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell' articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e a quelle eventualmente previste dal PRG vigente e può essere superata l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare di un piano.*

11. "*In applicazione dell' articolo 2 bis del d.p.r. 380/2001 le distanze per la ricostruzione dei fabbricati integralmente demoliti per la parte ricostruita fedelmente, qualora inferiori a quelle ammesse dall'articolo 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968, non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra le sagome edificate preesistenti; per gli eventuali incrementi volumetrici fuori sagoma si applicano le distanze minime di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968*".

La disciplina degli standard è dettata dall'articolo 22, rubricato come “*Standards urbanistici a livello comunale*”. L'articolo 22 ⁽¹⁷⁸⁾, al 1° comma, stabilisce:

- al numero 1), impostando la disciplina degli insediamenti residenziali, che la dotazione minima di 18 mq² per abitante, stabilita dal Dm n. 1444 all'articolo 3, è innalzata a 26.50 mq² per abitante. Sono soprattutto le aree per le attrezzature di interesse comune (da 2 a 4 mq²) e quelle per spazi pubblici da destinare a parchi, per il gioco e lo sport (da 9 a 15 mq²), coloro che beneficiano maggiormente di quest'aumento di metratura. In più si precisa che le deroghe di cui all'articolo 4,

(178) Art. 22, 1° comma, “Standards urbanistici a livello comunale” della Legge Regionale n. 51 del 1975.

1. “Negli strumenti urbanistici comunali e nei piani attuativi deve essere assicurata una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, commisurata all'entità degli insediamenti residenziali, produttivi, direzionali e commerciali sulla base dei seguenti parametri:

1) *aree per attrezzature al servizio degli insediamenti residenziali.*

La dotazione minima di standards stabilita dall'articolo 3 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, in misura di 18 mq./ab., è elevata a 26,5 mq./ab. Tale dotazione minima complessiva è da intendersi in linea di massima così ripartita:

- a) 4,5 mq./ab. di aree per l'istruzione inferiore: scuole materne, scuole elementari, scuole medie dell'obbligo;*
- b) 4 mq./ab. di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative);*
- c) 15 mq./ab. di aree per spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport, escluse le fasce di rispetto stradale, ferroviario e cimiteriale;*
- d) 3 mq./ab. di aree per parcheggi di uso pubblico.*

La verifica dello standard urbanistico residenziale dei piani comunali andrà effettuata con riferimento alla capacità insediativa residenziale teorica così come definita al precedente art. 19, limitando le previsioni relative alle presenze stagionali e turistiche, al rispetto delle sole voci di cui alle precedenti lettere c) e d) ed elevando la dotazione minima di cui alla lettera c) a 20 mq per abitante/vano.

Ai fini della dotazione minima di aree, non si applica la previsione di cui al n. 2 dell'art. 4 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

2) *aree per attrezzature al servizio degli insediamenti produttivi.*

La dotazione minima di standards per attrezzature funzionali agli insediamenti produttivi, per parcheggi, verde ed attrezzature sportive, centri e servizi sociali, mense ed attrezzature varie stabilita all'art. 5, sub. 1) del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 in misura del 10% della superficie destinata ai nuovi insediamenti industriali, è elevata al 20%, salvo che per i Comuni in territorio montano”.

3) *aree per attrezzature al servizio degli insediamenti direzionali e commerciali.*

La dotazione minima di standards funzionali ai nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale per parcheggi, verde, centri e servizi sociali, attrezzature varie, stabilita dall'art. 5, sub. 2) del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 in misura dell'80% della superficie lorda di pavimento degli edifici previsti, è elevata al 100%. Di tali aree almeno la metà dovrà essere destinata a parcheggi di uso pubblico”.

numero 2 ⁽¹⁷⁹⁾, del Dm n. 1444, quindi le deroghe per le zone di tipo B, non sono più ammesse;

- al numero 2), per quanto riguarda le “*Aree per attrezzature al servizio degli insediamenti produttivi*”, il 1° comma, prevede un innalzamento dei parametri fissati dal Dm 1444. Si passa infatti dal valore del 10%, da calcolare sulla quantità di superficie destinata ai nuovi insediamenti industriali, al 20%. Salvo per quei Comuni montani, dove si ritorna al valore di 10%, di cui all’articolo 5, numero 1), del Dm n. 1444 ⁽¹⁸⁰⁾;
- al numero 3), del 1° comma, infine, per quanto concerne le “*Aree per attrezzature al servizio degli insediamenti direzionali e commerciali*”, l’art. 22 prevede un innalzamento della dotazione minima di standard, già prevista dall’articolo 5, numero 2), del Dm 1444 ⁽¹⁸¹⁾. Si passa infatti dall’80%, della superficie lorda di pavimento degli edifici, al 100%.

Insomma, i valori, in termini di aree da destinare alla realizzazione di standard, espressi dalla Legge Regionale n. 51 del 1975 sono in tutto e per tutto superiori alle previsioni

⁽¹⁷⁹⁾ **Art. 4, numero 2), “Quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee” del Dm n. 1444/1968.**

2 - “*Zone B): 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 vanno 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.*

Le aree che verranno destinate agli spazi di cui al precedente art. 3 nell'ambito delle zone A) e B) saranno computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso articolo, in misura doppia di quella effettiva”.

⁽¹⁸⁰⁾ **Art. 5, numero 1) “Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” del Dm n. 1444 del 1968.**

1) “*nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti”.*

⁽¹⁸¹⁾ **Art. 5, numero 2), “Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” del Dm n. 1444 del 1968.**

2) “*nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq. di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq. di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765 del 1967); tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative”.*

contenute nel Dm 1444, che, e va ricordato, si pone come un riferimento minimo, al di sotto del quale non è possibile scendere.

La legge regionale n. 51 del 1975 è rimasta in vigore per diversi decenni, per poi essere abrogata dalla **Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12**, vale a dire la “*Legge per il governo del territorio*”, che è già stata presa in considerazione, soprattutto con riferimento a talune disposizioni, in essa contenute in occasione della discussione realizzata, nel corso dell'Introduzione, attorno all'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1949 del Marzo 2022.

Il contenuto di questa legge, va fin da subito precisato, sarà oggetto di separata trattazione (con maggiore specificità e approfondendo alcuni dettagli) all'interno del 3° capitolo. Sicuramente però non si può non sottolineare, già in questa sede, il fatto che la Regione Lombardia è una tra le poche ad aver applicato, in maniera anche piuttosto consistente, la deroga di cui all'articolo 2 *bis* del TUE. Se ne trova traccia in particolare all'interno dell'articolo 103, comma 1 *bis* ⁽¹⁸²⁾, modificato dall'art. 4, comma 1, lett. k) della **Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18**. Per una più approfondita trattazione si rimanda, come detto, al capitolo successivo.

4.3. - Nella Regione omonima ad occuparsi degli standard vi fu in primis la **Legge Regionale 27 ottobre 1977, n. 61**, la quale ha un titolo emblematico: “*Norme di attuazione della legge statale 28 gennaio 1977, n. 10*”.

Essa, tramite gli artt. 12 e 13, dà conferma del fatto che nel territorio veneto rimangono in vigore gli standard di cui al Dm n. 1444. Un particolare che è comprensibile anche semplicemente leggendo il testo della legge, dove in più parti si parla di “*quantità minime inderogabili fissate dal DM 2 aprile 1968, n. 1444*” (art. 3) o di “*zone territoriali omogenee*” (art. 4).

⁽¹⁸²⁾ **Art. 103, comma 1 bis “Disapplicazione di norme statali” della Legge Regionale n. 12 del 2005.**

1 bis. “Ai 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 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), 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”.

L'articolo 13, al 5° comma ⁽¹⁸³⁾, afferma chiaramente che le determinazioni contenute nel Dm n. 1444, in termini di spazi minimi da destinare alle attrezzature collettive, sono inderogabili. Come si può notare si tratta però di riferimenti del tutto astratti, senza alcun riferimento alla reale individuazione, nel territorio, di quantità minime di spazi da destinare ad attrezzature collettive.

Nel 1985 giunge la **Legge Regionale 27 giugno 1985, n. 61**, intitolata "*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*", che ridefinisce il processo di piano, nonché i suoi strumenti. Per quanto riguarda la dotazione di standard, è presente l'art. 22, rubricato come "*Criteri di dimensionamento e capacità insediativa residenziale teorica*". Al suo interno, al 1° comma ⁽¹⁸⁴⁾, si conferma il fatto che nel processo di revisione, o di adozione, degli strumenti urbanistici dovranno essere assicurati, in ossequio a quanto stabilisce il Dm n. 1444, sia spazi da destinare alla collettività, che limiti per quel che riguarda l'attività edilizia.

All'interno dell'articolo 24, rubricato come "*Zone territoriali omogenee*", viene riproposto il concetto di zonizzazione funzionale del territorio, già presente (e snodo cruciale) nel Dm 1444. Il 1° comma ⁽¹⁸⁵⁾ parla infatti di una suddivisione del territorio in zone omogenee, che non sono altro che le ZTO previste dal Dm n. 1444. Per quanto

⁽¹⁸³⁾ **Art. 13, 5° comma "Dimensionamento del programma pluriennale di attuazione e scelta delle aree" della Legge Regionale n.61 del 1977.**

5. "Per l'edilizia commerciale, turistica, direzionale il fabbisogno è determinato sulla base dell'incremento verificatosi nel periodo trascorso; per l'edilizia industriale e artigianale il fabbisogno determinato sulla base delle richieste e delle previsioni di intervento degli operatori del settore; per gli spazi pubblici e d'uso pubblico il fabbisogno è almeno uguale a quello derivante dal rispetto degli standards definiti dal DM n. 1444 del 1968 applicati agli interventi residenziali, commerciali, direzionali, turistici, artigianali, industriali previsti nel programma".

⁽¹⁸⁴⁾ **Art. 22, 1° comma "Criteri di dimensionamento e capacità insediativa residenziale teorica" della Legge Regionale n. 61 del 1985.**

1. "Nella formazione, modificazione o revisione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, devono essere assicurati ai sensi del D.M. LL.PP. 2 aprile 1968, n. 1444, in quanto non modificato dalla presente legge:

- 1) una dotazione minima di superfici pubbliche riservate alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggio, nelle diverse zone territoriali omogenee in rapporto agli abitanti insediati e insediabili;
- 2) limiti minimi e massimi di densità edilizia territoriale e distanze minime tra costruzione, dalle strade o dai manufatti pubblici o di uso pubblico nelle diverse zone territoriali omogenee, nonché limiti di altezza degli edifici".

⁽¹⁸⁵⁾ **Art. 24, 1° comma "Zone territoriali omogenee" della Legge Regionale n. 61 del 1985.**

1. "Le zone territoriali omogenee in cui il Piano Regolatore Generale suddivide il territorio, previste dall'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765, sono quelle stabilite dall'art. 2 del D.M.LL.PP. 2 aprile 1968, n. 1444, e dalla presente legge."

riguarda i singoli parametri, si tratta di quantità assolutamente in linea con quanto prescrive il Dm n. 1444. L'unica differenza consiste nella soppressione delle deroghe, consentite dal Dm agli artt. 4 e 6, per le zone territoriali omogenee di tipo A e B. Per quanto riguarda gli insediamenti residenziali, l'art. 25, comma 6°⁽¹⁸⁶⁾, stabilisce che saranno apportate alcune modifiche al sistema di cui al Dm n. 1444. In particolare, le innovazioni riguarderanno la previsione di spazi per alcuni settori, precisamente:

- a) le attrezzature di interesse comune;
- b) le aree per spazi pubblici da destinare a parchi e giochi;
- c) le aree per parcheggi.

Si tratta comunque di disposizioni contenute all'interno della legge regionale n. 61, in cui la previsione di spazi da destinare alle attrezzature collettive, vengono aumentate rispetto a quanto stabiliva il Dm n. 1444.

La legge regionale n. 61 verrà meno con l'approvazione della **Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11**, ossia le *“Norme per il governo del territorio”*.

Nella versione originaria della legge, ad occuparsi della dotazione di standard era l'art. 31, rubricato come *“Dimensionamento e aree per servizi”*, il quale al 3° comma⁽¹⁸⁷⁾, dava un'idea generale di come dovessero essere configurate le diverse destinazioni d'uso. In particolare, precisava quali dovevano essere le quantità minime non derogabili, da destinare alla collettività, nelle diverse aree in cui il territorio veniva suddiviso. La suddivisione, in particolare, era tra:

⁽¹⁸⁶⁾ **Art. 25, 6° comma “Rapporti di dimensionamento per gli insediamenti” della Legge Regionale n. 61 del 1985.**

6. *“I rapporti di dimensionamento, di cui al secondo comma dell'art. 3 del D.M. LL.PP. 2 aprile 1968, n. 1444, sono così modificati:*

- b) *mq 4,5 per attrezzature di interesse comune, di cui mq 1,5, con un minimo per le aree di nuova espansione di mq. 5.000, per chiese e servizi religiosi;*
- c) *mq. 15,0 riducibili a mq. 10,0 nei Comuni nei quali la popolazione prevista dallo strumento urbanistico non superi i 10.000 abitanti;*
- d) *mq 3,50”.*

⁽¹⁸⁷⁾ **Art. 31, 3° comma “Dimensionamento e aree per servizi” della Legge Regionale n. 11 del 2004.**

3. *“Le dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso non possono essere inferiori a:*

- a) *relativamente alla residenza, mq. 30 per abitante teorico;*
- b) *relativamente all'industria e artigianato, mq. 10 ogni 100 mq. di superficie delle singole zone;*
- c) *relativamente al commercio e direzionale, mq. 100 ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento;*
- d) *relativamente al turismo, mq. 15 ogni 100 mc., oppure mq. 10 ogni 100 mq, nel caso di insediamenti all'aperto”.*

- area residenziale;
- area industriale;
- area commerciale e direzionale;
- area turistica.

Peraltro è sempre l'articolo 31, ma al 1° comma ⁽¹⁸⁸⁾, la disposizione che chiarisce qual'è lo strumento urbanistico legittimato ad occuparsi della questione della dotazione di servizi: si tratta del *Piano di Assetto del Territorio* (d'ora in poi PAT).

La Legge n. 11 del 2004 è tutt'ora in vigore, seppur siano diverse le modifiche che con il passare del tempo le sono state apportate. In primis è mutato il titolo della legge, che ora recita: “*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*”.

Nella versione vigente, ma la disposizione era tale anche nella versione originaria, si prevede all'art. 17, 3° comma ⁽¹⁸⁹⁾, rubricato come “*Contenuti del Piano degli interventi (PI)*”, la possibilità di una deroga, purché motivata, come si può notare dallo stesso articolo, alle sole previsioni contenute nel Dm n. 1444 circa le distanze edilizie. Quest'ultimo particolare è confermato dal fatto che la norma si riferisce al solo art. 9 del decreto ministeriale.

Nella versione vigente, è sempre l'art. 31 quello che si occupa delle dotazioni di servizi. L'unico cambiamento avvertibile è la presenza dell'art. 31-bis, che si occupa invece degli “*Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi*”, e quindi degli spazi che è necessario dedicarvi. Difatti, l'impostazione di fondo della legge in questione non è mutata.

⁽¹⁸⁸⁾ **Art. 31, 1° comma “Dimensionamento e aree per servizi” della Legge Regionale n. 11 del 2004.**

1. “*Il piano di assetto del territorio (PAT), per garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, prevede un'ideale dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso*”.

⁽¹⁸⁹⁾ **Art. 17, 3° comma “Contenuti del Piano degli interventi (PI)” della Legge Regionale n. 11 del 2004.**

3. “*Il PI può, altresì, definire minori distanze rispetto a quelle previste dall'articolo 9 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 20 aprile 1968, n. 1444 “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765”:*

a) *nei casi di gruppi di edifici che formino oggetto di PUA planivolumetrici;*
 b) *nei casi di interventi disciplinati puntualmente”.*

Ora occorre rivolgere l'attenzione a dei provvedimenti normativi che sono stati approvati in tempi più recenti. Va in primo luogo presa in considerazione la **Legge Regionale 16 marzo 2015, n. 4**, intitolata "*Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali*".

Essa contiene, tra le altre disposizioni, l'art. 8, rubricato come "*Disposizioni attuative dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»*", che al 1° comma ⁽¹⁹⁰⁾ precisa di come sussisterebbe la possibilità di derogare alla disciplina del Dm n. 1444, in materia di distanze, altezze e densità edilizia, ma con riferimento soltanto a talune ipotesi ⁽¹⁹¹⁾.

Infine è giunta la **Legge regionale 4 aprile 2019, n. 14**, intitolata "*Veneto 2050: Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «norme per il governo del territorio e in*

⁽¹⁹⁰⁾ In particolare, l'art. 8, comma 1°, fa riferimento a:

- a) "*nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio», con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi;*
- b) "*in specifiche zone o ambiti, individuati all'interno delle zone di completamento, comunque denominate nello strumento urbanistico comunale, qualora i diversi limiti fissati siano funzionali a confermare un assetto morfologicamente ordinato ed unitario di tessuti urbani consolidati prevalentemente composti da fabbricati realizzati prima dell'entrata in vigore del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444*".

⁽¹⁹¹⁾ Proprio in riferimento a questa disposizione è opportuno sottolineare che la stessa è stata impugnata dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (quindi con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 41 del 2017, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione della normativa sulle distanze tra gli edifici posta dal Dm. n. 1444 del 1968. In particolare la Corte ha ritenuto sussistente un'invasione, da parte della Regione Veneto, della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile. La Corte ha precisato che le deroghe alle distanze tra gli edifici, come fissate dal Dm 1444, sono consentite solo "*se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio*". Quest'ultimo concetto, come ha precisato la Corte, va inteso nel senso che la deroga si applica solamente in presenza di una pluralità di edifici, mentre l'espressione utilizzata dal legislatore regionale (la disposizione oggetto di scrutinio recitava: "*ambiti disciplinati puntualmente*"), può prestarsi a legittimare anche interventi diretti a singoli edifici, in violazione quindi dell'art. 9, ultimo comma del d.m. n. 1444 del 1968.

materia di paesaggio»”⁽¹⁹²⁾. Anche nella legge in questione è possibile rinvenire una disposizione, il riferimento è all’articolo 11, comma 1°⁽¹⁹³⁾, che dà nuovamente (o meglio cerca di dare) attuazione all’articolo 2 *bis* del TUE. L’articolo 11 afferma che, sostanzialmente, taluni interventi, ossia gli “*interventi edilizi di ampliamento*” e gli “*interventi di riqualificazione del tessuto edilizio*”, possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui al Dm n. 1444. Tuttavia, per evitare una nuova censura da parte della Corte Costituzionale, come accaduto nei confronti della legge regionale n. 15 del 2015, nell’ultima parte della norma si precisa che questi interventi dovranno avvenire “*nell’ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi*”.

4.4. - Una delle prime leggi regionali, intervenute a seguito dell’approvazione della Legge Ponte, in tema di disciplina urbanistica, è la **Legge Regionale 8 marzo 1978, n. 16**, intitolata “*Norme per la disciplina dei programmi pluriennali di attuazione e per la esecuzione di altre disposizioni della legge 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*”. La legge in questione detta la disciplina dei programmi pluriennali di attuazione (PPA) e dà sostanzialmente attuazione alla Legge n. 10 del 1977. La legge n. 16 non contiene specifiche norme in materia di standard urbanistici, né contiene riferimenti

⁽¹⁹²⁾ Sul punto P. S. RICHTER in “*La nuova urbanistica regionale*”, Studi dal XXII Convegno nazionale, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021, pag. 20, cerca di sottolineare di come la legge n. 14 “*propone innanzitutto, con dichiarato intento tassonomico una articolata nozione di degrado urbanistico, socio-economico e ambientale. Le operazioni di rigenerazione sono affidate ad un sistema multilivello che, [...], è destinata a trovare compimento nei singoli Programmi di Riqualificazione Urbana sostenibile*”. In poche parole, l’autore ritiene che “*nella ricerca di esempi di leggi a pieno titolo definibili di quarta generazione è preferibile concentrare l’attenzione su un fascio di recenti leggi dai contenuti innovativi che hanno il pregio dell’organicità in quanto propongono un complessivo sistema di governo del territorio*”, da cui evidentemente esclude la suddetta legge regionale del Veneto.

⁽¹⁹³⁾ **Art. 11, 1° comma “Disposizioni generali e di deroga” della Legge Regionale n. 14 del 2019.**
1. “*Fermo restando quanto previsto agli articoli 8 e 9, gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché, in attuazione dell’articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, purché, in tali ultimi casi, nell’ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi*”.

precisi al Dm n. 1444. Questo accade, come detto, perché la legge si occupa più che altro di dettare una disciplina organica in materia di PPA, stabilendo all'articolo 3, 1° comma, che ne costituiscono oggetto pure *“le infrastrutture di carattere urbano e intercomunale e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria funzionali alle scelte del programma”*. Sicché non è di interesse per l'indagine qui contenuta.

La legge n. 16 del 1978 è stata abrogata dalla **Legge Regionale 4 settembre 1997, n. 36**, che è la legge che, a tutt'oggi, continua a disciplinare la materia dell'urbanistica nella Regione Liguria. La legge contiene, all'articolo 34 ⁽¹⁹⁴⁾ rubricato come *“Revisione degli standard urbanistici”*, la previsione per cui entro 18 mesi sarebbe stato adottato, da parte della Regione, un regolamento con il compito di ridefinire la disciplina degli standard urbanistici. Cosa che purtroppo non avvenuta, dato che del regolamento non vi è traccia. L'articolo 33, rubricato come *“Peso insediativo”*:

- al 1° comma ⁽¹⁹⁵⁾ stabilisce che il c.d. *peso insediativo* deve essere comunque stabilito nel rispetto delle quantità minime definite dal Dm n. 1444;
- al 2° comma ⁽¹⁹⁶⁾ fornisce poi una definizione di «peso insediativo», stabilendo che: *“Il peso insediativo è costituito dall'insieme della popolazione esistente e di quella prevista, definite in termini di abitanti, di persone presenti per turismo od affari, nonché di addetti e di utenti delle attività economiche e dei servizi”*;

⁽¹⁹⁴⁾ **Art. 34 “Revisione degli standard urbanistici” della Legge Regionale n. 36 del 1997 (versione storica).**

1. *“La Regione emana, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, apposito regolamento di revisione degli standard urbanistici.*

2. *Con il regolamento di cui al comma 1:*

- a) *possono essere modificati i criteri e le modalità di definizione del peso insediativo dettati dall'articolo 33;*
- b) *sono stabilite le quantità minime di spazi per servizi, ivi compresi quelli per insediamenti commerciali ai sensi dell'articolo 13 della legge 11 giugno 1971 n. 426 (disciplina del commercio)”*.

⁽¹⁹⁵⁾ **Art. 33, 1° comma “Peso insediativo” della Legge Regionale n. 36 del 1997 (versione storica).**

1. *“Il peso insediativo è definito dal PUC a norma del presente articolo e nel rispetto delle quantità minime stabilite dagli articoli 3, 4, 5 e 6 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968”*.

⁽¹⁹⁶⁾ **Art. 33, 2° comma “Peso insediativo” della Legge Regionale n. 36 del 1997 (versione storica).**

2. *“Il peso insediativo è costituito dall'insieme della popolazione esistente e di quella prevista, definite in termini di abitanti, di persone presenti per turismo od affari, nonché di addetti e di utenti delle attività economiche e dei servizi”*.

- al 3° comma, alla lettera a) ⁽¹⁹⁷⁾, introduce, poi, una dato relativo agli standard urbanistici. In questo caso con riferimento agli spazi da destinare alle attrezzature collettive nell'ambito degli insediamenti residenziali. La norma stabilisce che, negli insediamenti residenziali, a ciascun abitante corrisponderà un consumo di suolo (quindi un «peso insediativo») pari a 25 mq². Un valore superiore rispetto al dato di cui all'articolo 3, 1° comma, del Dm n. 1444, che parla invece di una dotazione minima inderogabile, e quindi di un consumo, di 18 mq² per abitante.

Come già è stato precisato poco fa, la legge n. 36 è tuttora in vigore. Tuttavia con il passare del tempo, sono intervenute nuove leggi regionali, che ne hanno modificato la struttura normativa. Difatti gli stessi artt. 33 e 34 sono stati oggetto di modifiche da parte delle **Leggi Regionali 2 aprile 2015, n. 11 e 18 novembre 2016, n. 29**. L'articolo 33 è ora rubricato come "*Carico urbanistico*", mentre l'art. 34 è stato rubricato come "*Dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti*".

La norma di maggiore interesse è l'articolo 34 ⁽¹⁹⁸⁾, che oggi presenta sicuramente un contenuto più ampio rispetto al passato:

- a) il 1° comma prevede, o meglio stabilisce, quali dotazioni devono obbligatoriamente trovare posto nel Piano Urbanistico Comunale (PUC) "*per assicurare adeguati*

⁽¹⁹⁷⁾ **Art. 33, 3° comma, lettera a) della Legge Regionale n. 36 del 1997 (versione storica).**

a) "*nell'ambito della destinazione residenziale, in funzione della superficie lorda delle abitazioni, assumendo un consumo di spazio pari a 25 metri quadrati per abitante*".

⁽¹⁹⁸⁾ **Art. 34 "*Dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti*" della Legge Regionale n. 36 del 1997.**

3. "*La Giunta regionale, entro il 30 aprile 2016, emana apposito regolamento che, in riferimento alle diverse situazioni insediative esistenti ed ai nuovi insediamenti previsti dai piani territoriali e dai piani urbanistici, definisce le dotazioni territoriali e funzionali per spazi pubblici o vincolati all'uso pubblico di interesse generale e locale, destinati ad attività e servizi collettivi, ad infrastrutture ed attrezzature, al verde ed ai parcheggi, necessari per assicurare le condizioni per la qualità urbanistica degli insediamenti e la loro sostenibilità ambientale.*

6. *Con il regolamento di cui al comma 3, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 2 bis del d.p.r. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni, sono, altresì, definiti criteri e parametri di riferimento per la fissazione nel PUC di limiti di densità edilizia e di misure di premialità, di altezza degli edifici, di distanza tra le costruzioni, nel rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico, nonché di distanza minima e massima dalle strade nel rispetto della vigente normativa statale. Tali criteri e parametri sono individuati in modo da assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico, tenuto conto delle diverse specificità del territorio ligure ed in particolare dell'allineamento degli edifici esistenti, in relazione alla tipologia sia dei nuovi insediamenti, sia degli interventi preordinati al recupero edilizio ed alla riqualificazione urbana.*

7. *Fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3 si applicano le disposizioni del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968*".

standard funzionali agli insediamenti esistenti ed agli insediamenti di nuova previsione”;

- b) il 2° comma prosegue elencando le dotazioni di carattere aggiuntivo;
- c) il 3° comma, infine, precisa che, entro il 30 Aprile 2016, la Regione dovrà adottare un apposito regolamento in cui dovranno essere definite le dotazioni territoriali da destinare alla collettività (difatto si tratta della disciplina degli standard). Questo regolamento è però importante sulla base di quanto stabiliscono i commi successivi. Perché il comma 6° precisa, altresì, che con il suddetto regolamento si darà attuazione all’articolo 2 *bis* del TUE, e quindi si preciseranno, nel concreto, le deroghe agli standard di cui al Dm n. 1444;
- d) il 7° comma, precisa che fino a quando non sarà adottato il suddetto regolamento, continueranno a trovare applicazione le norme contenute nel Dm n. 1444 del 1968.

É il caso quindi di esaminare il regolamento a cui l’art. 34 fa riferimento in più parti. Il provvedimento in questione è stato adottato nel Luglio del 2017, e si tratta del **Regolamento 25 luglio 2017, n. 2**, intitolato “*Determinazione nei P.U.C. delle dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti e parametri per la fissazione dei limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, di distanza tra costruzioni e dalle strade, in attuazione dell’art. 34, commi 3, 4 e 6 della legge regionale 4 settembre 1997,*

n. 36 e s.m. e i. (Legge urbanistica regionale)” (199). Nel testo del Regolamento n. 2 è possibile rinvenire la sezione intitolata “*Gli obbiettivi specifici del regolamento*”, in cui sono presenti delle utili indicazioni circa la direzione che il testo regolamentare intende intraprendere:

- il primo obbiettivo è il “*superamento della schematicità del Dm '68 con elementi di riferimento a carattere territoriale per identificare le componenti territoriali e i contesti insediati contraddistinti da diversi gradi di complessità di impianto ed tali da richiedere dotazioni di servizi “tarate” sugli specifici fabbisogni*” (200). Un obbiettivo che troverebbe concretezza mediante un’attività di individuazione delle

(199) Nella relazione illustrativa, al Regolamento, si precisa che: “*Il Regolamento in oggetto si inquadra nella più vasta azione condotta dalla Regione Liguria per conseguire l’aggiornamento e la semplificazione dell’impostazione della tecnica pianificatoria, comprensiva di:*

1. *messa a disposizione gratuita di un servizio download dei dati informatici e delle basi tematiche fondamentali per la redazione dei PUC (già operativo) con l’obbiettivo di semplificare le operazioni di selezione dei dati rispetto le esigenze dei comuni;*
2. *emanazione di linee guida per la redazione informatica dei PUC, con l’obbiettivo di elaborare le regole informatiche da seguire per l’implementazione degli elaborati che costituiscono il Piano Urbanistico Comunale; l’acquisizione delle informazioni è finalizzato all’integrazione delle stesse nel sistema informativo regionale della pianificazione territoriale con riferimento a quanto previsto dall’art. 7 della l.r. 36/97 e s.m. e i.;*
3. *emanazione di linee guida per la redazione dei PUC al fine di definire uno dei contenuti fondamentali per uniformare la disciplina dei P.U.C.;*
4. *revisione del sistema per la determinazione delle dotazioni territoriali con l’obbiettivo di fornire ai Comuni i criteri per la determinazione del sistema dei servizi in modo da corrispondere con efficacia alle mutate esigenze della società attuale;*
5. *specificazione degli elaborati costitutivi della Struttura dei P.U.C. definiti con l’art. 14 della l.r. n. 29/2016 che modifica l’art. 27 della l.r. n. 36/97”.*

Come si può notare, al numero 4., una degli obbiettivi prefissati è quello di rivedere il sistema “*della determinazione delle dotazioni territoriali*”.

Insomma uno degli obbiettivi principali è giungere al superamento “*degli articoli da 1 a 6 del D.M. 2.4.1968 in materia di standard urbanistici*”, attraverso:

- “*dimensionamento del carico urbanistico che determina il fabbisogno di servizi in relazione alle funzioni da servire (art. 33);*
- *elenco delle tipologie di dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti distinte in obbligatorie e aggiuntive;*
- *valori minimi per il dimensionamento delle dotazioni obbligatorie tenuto conto delle differenti specificità del territorio, e delle indicazioni dei piani territoriali di livello sovracomunale e comunque in misura non inferiore a 18 mq/UCI riducibili fino alla metà per i comuni montani;*
- *superfici degli immobili destinate a servizi negli ambiti di conservazione e riqualificazione dei PUC da computarsi in misura doppia;*
- *aggiornamento del linguaggio tecnico della l.r. 36/97: dalle zone omogenee del DM '68 si passa ad ambiti, distretti e territori in coerenza con i contenuti dei P.U.C”.*

(200) Bollettino Ufficiale della Regione Liguria (Anno 48, n. 11)

specificità dei diversi contesti della Liguria contemporanea, da cui deriva una strutturazione territoriale tripartita tra:

1. comuni costieri (con una marcata caratterizzazione in senso urbano e turistico), comuni di retro-costa (con una struttura sostanzialmente di tipo urbano);
 2. comuni montani con una prevalenza di aree naturali, agricole e insediamenti storici con minori fabbisogni di standard;
- il secondo obiettivo ha a che vedere con il contenuto della disciplina degli standard, per far sì che, nell'ambito dell'attività di pianificazione urbanistica, il soggetto competente sia in grado di far corrispondere più efficacemente alle specifiche esigenze locali la dotazione di aree per infrastrutture collettive ⁽²⁰¹⁾;
 - il terzo obiettivo è quello della valorizzazione della qualità e della "performance" del sistema dei servizi rispetto al mero calcolo analitico.

In conclusione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 34 della Legge Regionale n. 36 del 1997, il Regolamento n. 2 del 2017, rispetto alle disposizioni del Dm n. 1444, stabilisce:

(201) Peralto, all'interno del Regolamento è possibile rinvenire uno schema che è in grado di riassumere, in modo efficace, quanto è stato detto fino ad ora.



- 1) la sostituzione degli articoli da 1 a 6 del Dm 1444, aventi ad oggetto gli standard urbanistici;
- 2) il recepimento dei limiti inderogabili di densità edilizia stabiliti dall'art. 7 del Dm n. 1444, la cui disciplina è ora contenuta all'art. 10 del Regolamento;
- 3) il mantenimento dei limiti inderogabili di altezza degli edifici e di distanza tra costruzioni (c.d. standard *edilizi*). Questi ultimi, stabiliti negli articoli 8 e 9 del Dm n. 1444/1968, sono recepiti mediante il loro inserimento, rispettivamente, negli articoli 10 e 11 del Regolamento. Ai Comuni, in particolare, è data la possibilità di adottare dei parametri ancor più restrittivi, rispetto a quelli previsti dalle anzidette disposizioni statali, sempreché ricorrano le specifiche finalità di equilibrato assetto urbanistico concernenti determinate parti del territorio (in ossequio all'articolo 2 *bis* del TUE).

4.5. - Nel 1968 la Consulta Urbanistica Regionale, della regione Emilia Romagna, consigliava alle Amministrazioni Comunali l'adozione di standard urbanistici più elevati rispetto a quelli dettati dal Dm n. 1444. L'indicazione della Consulta urbanistica tuttavia non aveva alcun valore, da un punto di vista normativo, ma è in ogni caso indice di quale fosse il pensiero di una delle tante amministrazioni di vertice della Regione.

La Regione si dota, nel 1978, di una legge contenente una disciplina organica in materia di urbanistica. Si fa riferimento alla **Legge Regionale 7 dicembre 1978, n. 47**, intitolata "*Tutela e uso del territorio*". L'articolo 46, rubricato come "*Standards urbanistici*", prevede la presenza sul territorio di dotazioni, effettivamente, in misura

maggiore rispetto a quella disciplinate dal Dm n. 1444. Al 1° comma ⁽²⁰²⁾, per gli insediamenti residenziali si va dai 25 mq² per abitante, per i Comuni con popolazioni inferiori ai 10mila abitanti, ai 30 mq² per abitante, parametro invece da applicarsi a tutti gli altri Comuni. Anche per gli insediamenti produttivi, turistici, industriali e artigianali, commerciali e direzionali le dotazioni sono superiori rispetto a quelle previste dal Dm n. 1444.

La legge n. 47 del 1978 è stata abrogata, definitivamente, dalla **Legge Regionale 25 novembre 2002, n. 31**, ossia il testo normativo contenente la “*Disciplina generale dell’edilizia*”. Infatti questa abrogazione era, in realtà, stata preceduta dall’abrogazione di una parte degli articoli, della Legge n. 47, avvenuta per mezzo della **Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20**, contenente la “*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*”.

Con l’avvento della legge n. 20, la materia degli spazi da destinare ad infrastrutture e attrezzature per la collettività comincia ad essere disciplinata dall’Allegato intitolato “*Contenuti della pianificazione*”. In particolare all’articolo A-24, rubricato come “*Attrezzature e spazi collettivi*”, è possibile rinvenire, al 1° comma ⁽²⁰³⁾, una definizione

⁽²⁰²⁾ **Art. 46, 1° comma “Standards urbanistici” della Legge Regionale n. 47 del 1978.**

1. “*Nei Piani Regolatori Generali deve essere assicurata una dotazione minima e inderogabile di aree per servizi pubblici di quartiere o di complesso insediativo.*”

1) *Per gli insediamenti residenziali:*

1a) *relativamente ai Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, detta misura minima inderogabile è di mq 25 per ogni abitante insediato o da insediare e mq 25 per ogni due posti letto negli insediamenti residenziali a carattere turistico residenziale, così ripartiti:*

- a) *mq 7 di aree per l’istruzione dell’obbligo, asili-nido, scuole materne;*
- b) *mq 4 di aree per attrezzature di interesse comune, di cui mq 1,2 per servizi religiosi;*
- c) *mq 10 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, escluse le zone di rispetto stradale, ferroviario, aeroportuale, demaniale, marittimo e cimiteriale;*
- d) *mq 4 di aree per parcheggi pubblici.*

1b) *relativamente a tutti gli altri Comuni, la misura minima inderogabile per gli insediamenti residenziali e per quelli a carattere turistico è di mq 30 per ogni abitante insediato o da insediare e mq 30 per ogni due posti letto, così ripartiti:*

- a) *mq 7 di aree per l’istruzione dell’obbligo, asili-nido, scuole materne;*
- b) *mq 4 di aree per attrezzature di interesse comune, di cui mq 1,2 per servizi religiosi;*
- c) *mq 14 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, escluse le zone di rispetto stradale, ferroviario, aeroportuale, demaniale, marittimo e cimiteriale;*
- d) *mq 5 di aree per parcheggi pubblici”.*

⁽²⁰³⁾ **Art. A-24, 1° comma “Attrezzature e spazi collettivi” dell’Allegato alla Legge n. 20 del 2000.**

1. “*Costituiscono attrezzature e spazi collettivi il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva*”.

di quanto citato nella rubrica dell'articolo, affermando che per attrezzature e spazi collettivi si deve intendere quanto è necessario *“per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva”*.

Il 3° comma ⁽²⁰⁴⁾ si occupa poi di stabilire le quote per ciascun'area, sempre tenendo ferma la suddivisione, di cui al Dm n. 1444, tra spazi per insediamenti residenziali, produttivi e direzionali/commerciali.

Non si notano quindi grossi scostamenti rispetto a quanto già prevedeva la Legge Regionale n. 47 del 1978.

Si giunge infine alla **Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24**, intitolata *“Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio”* ⁽²⁰⁵⁾, che ha determinato l'abrogazione della Legge n. 20 del 2000. Nella legge in questione troviamo l'art. 9,

⁽²⁰⁴⁾ **Art. A-24, 3° comma “Attrezzature e spazi collettivi” dell'Allegato alla Legge n. 20 del 2000.**

3. *“Sono stabilite le seguenti quote di dotazioni minime di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi, oltre alle aree destinate alla viabilità, riferite al dimensionamento complessivo degli insediamenti esistenti e previsti dalla pianificazione comunale:*

- a) *per l'insieme degli insediamenti residenziali, 30 mq. per ogni abitante effettivo e potenziale del Comune determinato ai sensi dei commi 8 e 9;*
- b) *per l'insieme degli insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali e commerciali, 100 mq. per ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento;*
- c) *per l'insieme degli insediamenti produttivi, industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso, una quota non inferiore al 15% della superficie complessiva destinata a tali insediamenti”*.

⁽²⁰⁵⁾ Si veda sul punto P. S. RICHTER in *“La nuova urbanistica regionale”, Studi dal XXII Convegno nazionale*, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021, pag. 22, dove l'autore, a proposito della legge regionale n. 24 del 2017, afferma che tramite la suddetta *“il legislatore emiliano, in una logica di semplificazione, ha superato il modello sdoppiato piano strutturale - piano operativo che pure nella precedente esperienza emiliana aveva forse trovato la sintesi più pura. A segnare una profonda discontinuità, la legge più recente prevede, a livello comunale, un solo documento ‘compatto’, denominato Piano Urbanistico Generale [...]”*. Ancora, l'autore prosegue affermando che *“la legge regionale emiliana esprime una compiuta strategia per favorire la rigenerazione a mezzo di incentivi urbanistici[...], economici [...], standard urbanistici differenziati, ammissibilità degli usi temporanei, deroghe al d.m. 1444/1968 (in ciò la scelta regionale ha anticipato una linea sulla quale il legislatore nazionale è tornato in un disegno di estensione dei margini dettati dall'art. 2-bis del TUE prima con il d.l. ‘sbloccantieri’ e poi con il d.l. ‘semplificazioni’) e semplificazioni procedurali: queste misure dovrebbero complessivamente prefigurare un ambiente normativo in grado di dare innesco alle iniziative rigenerative, rispetto alle quali l'amministrazione esercita una funzione di enforcing”*.

rubricato come “*Standard urbanistici differenziati*”. Il 1° comma ⁽²⁰⁶⁾ introduce, fin da subito, il tema delle deroghe al Dm n. 1444, in quanto afferma che la Regione stabilirà, mediante un atto di coordinamento tecnico ai sensi dell’art. 49 della stessa legge, delle “*disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale*”.

Senza contare che il successivo art. 10, rubricato proprio come “*Deroghe al decreto ministeriale n. 1444 del 1968*”, prevede al 1° comma ⁽²⁰⁷⁾, in maniera puntuale si potrebbe affermare, la possibilità di derogare agli standard edilizi contenuti nel Dm 1444, agli artt. 7, 8 e 9, nel caso di interventi di riuso e rigenerazione del tessuto urbano, o anche di recupero funzionale. Quindi, pur non essendoci un chiaro riferimento all’articolo 2 *bis* del TUE, è impossibile non pensare immediatamente al contenuto della disposizione in questione.

Ma tornando all’atto di coordinamento tecnico, a cui fa riferimento l’art. 9, va precisato che il menzionato provvedimento è stato poi successivamente adottato, dalla Regione Emilia Romagna, e ha preso il nome di “*Atto di coordinamento sulle dotazioni territoriali*”. All’interno del documento, in particolare nell’Introduzione, si compie una

⁽²⁰⁶⁾ **Art. 9, 1° comma “Standard urbanistici differenziati” della Legge Regionale n. 24 del 2017.**

1. “*In attuazione della seconda parte dell’articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, la Regione stabilisce con apposito atto di coordinamento tecnico, emanato ai sensi dell’articolo 49 della presente legge, disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale. L’atto di coordinamento tecnico differenzia le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti, allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, conformandosi ai seguenti principi:[...]*”.

⁽²⁰⁷⁾ **Art. 10 “Deroghe al decreto ministeriale n. 1444 del 1968” della Legge n. 24 del 2017.**

1. “*In attuazione dell’ articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato che siano oggetto degli interventi di riuso e rigenerazione urbana individuati dall’articolo 7, comma 4, della presente legge ovvero di recupero funzionale, di accorpamento o di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti, all’interno dell’area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all’articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all’articolo 32, comma 7, della presente legge. In caso di demolizione di edifici costruiti in aderenza a quelli del vicino o con comunione del muro divisorio, la ricostruzione deve avvenire nel rispetto dei limiti di cui all’articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, fatta salva l’ipotesi della fedele ricostruzione*”.

riflessione sul ruolo degli standard a livello regionale, e sul percorso intrapreso dalle singole normative regionali dell'Emilia Romagna, partendo dalla Legge n. 47/1978, per poi passare alla Legge n. 20/2000, ed infine giungere alla Legge n. 24/2017. Con riferimento alla normativa adottata nel 2017, si afferma che: *“il sistema delle dotazioni territoriali è chiamato ad esercitare un ruolo fondamentale, per il quale sono necessari alcuni cambiamenti, anche profondi”* (208). In particolare: *“con il nuovo scenario di forte contenimento del consumo di suolo, delineato dalla LR 24/2017, i miglioramenti attesi nel sistema delle dotazioni non potranno più (solo) essere ricercati al di fuori della città consolidata ma anche e soprattutto nell'adeguamento della città già costruita. Ciò implica che per raggiungere le prestazioni richieste sarà fondamentale adeguare, ripensare e potenziare le dotazioni territoriali esistenti, non potendo più contare, come nel passato, sul consistente apporto di nuove dotazioni legato alle espansioni urbane”*. Nell'atto si riflette sull'influenza che il fenomeno della rigenerazione urbana ha, ed avrà, sulla questione, ed anche sulla disciplina, delle aree da destinare a dotazioni per la collettività. Perché non potendo più contare sull'espansione urbana, come avveniva nel passato, le stesse dotazioni dovranno essere ripensate, alla luce del concetto della polifunzionalità. L'articolo 17, 1° comma (209), dell'atto di coordinamento tecnico dice che, salvo gli interventi di cui all'articolo 9 della legge n. 24/2017, gli strumenti urbanistici comunali devono assicurare il rispetto della previsione di una quantità minima di aree da destinare a standard, che consiste nei 30 mq² per abitante.

Una novità, rispetto al passato, è possibile rinvenirla sicuramente nel concetto di multifunzionalità o polifunzionalità, in base al quale le dotazioni territoriali non devono più essere pensate nell'ottica del *“perseguimento di un singolo obiettivo e progettate solo secondo i requisiti di settore ma devono essere improntate al perseguimento di una*

(208) Cfr. *Atto di coordinamento sulla dotazioni territoriali*, art. 9 l.r. 24/2017, pag. 4.

(209) **Art. 17, 1° comma “Minimi quantitativi” dell'atto di coordinamento tecnico, art. 9 l.r. 24/2017.**
1. *“Nel rispetto della disciplina differenziata stabilita dall'art. 9 della LR 24/2017, che prevede che gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono, motivatamente, comportare la cessione al Comune di quote inferiori di aree, la pianificazione territoriale ed urbanistica generale assicura il raggiungimento, da computarsi alla sola scala comunale, della soglia minima di 30 mq per ogni abitante effettivo e potenziale di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi, escluse le aree destinate alla viabilità. Tale soglia minima è finalizzata anche alla costituzione di un patrimonio pubblico di aree”*.

serie più ampia di obiettivi di carattere generale, che ne assicurino la qualità sotto molteplici punti di vista, contribuendo possibilmente ad assicurare prestazioni anche per altri aspetti, in una logica intersettoriale (ad esempio partecipando alla mitigazione ai cambiamenti climatici, al comfort e vivibilità, [...]). Tutto ciò diventa poi di ancor maggior importanza, quando ci si trovi ad agire in contesti già consolidati, in città dense, e quindi con scarsa disponibilità di spazi, in cui è essenziale prevedere e realizzare dotazioni territoriali che siano, quindi, multiprestazionali, ovvero che possano contribuire a perseguire più finalità, oltre a quelle a cui sono dedicate”. E questo viene ribadito anche dall’articolo 17, 3° comma ⁽²¹⁰⁾, dell’atto di coordinamento tecnico, il quale però precisa che questa polifunzionalità o multifunzionalità, come la si voglia chiamare, non deve contrastare con il processo di raggiungimento della quota minima di standard.

4.6. - Nella regione Toscana, nel 1973, è stata approvata una normativa di indirizzo in materia di urbanistica (pubblicato nel BUR, in data 12 maggio 1973, pag. 750), dal titolo “*Normativa regionale in materia di urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio*”. Si trattava solamente di un documento preliminare ad una legge, all’interno del quale però, nella tabella n. 9, erano presenti dei minimi valori

⁽²¹⁰⁾ **Art. 17, 3° comma, dell’atto di coordinamento tecnico, di cui all’art. 9 l.r. 24/2017.**

3. “*Fermo restando che una dotazione territoriale può rispondere a diversi obiettivi e assolvere contestualmente diverse funzioni e assicurare differenti prestazioni, le aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi concorrono al raggiungimento della quota minima quando sia sempre assicurata la loro accessibilità e fruibilità quale attrezzatura pubblica*”.

in termini di standard (211). E nel documento veniva comunque prevista la possibilità, per questi valori, di essere innalzati in determinate situazioni di “*particolare qualificazione ambientale (storica, archeologica, ecc.)*”.

In particolare, sono gli standard per servizi nelle aree produttive quelli verso i quali sono concentrate le maggiori attenzioni. Questo riguardo è motivata dal fatto che le zone produttive, ai più note come zone industriali, sono quelle in cui, a causa dell’attività in esse svolte, si trascorre la maggior parte della giornata: “*gran parte della popolazione trascorre infatti la propria giornata all’interno dell’edificio industriale, facendone l’effettivo luogo di residenza più di quanto non possa fare per la propria casa*” (212).

Nel 1995 giunge la **Legge Regionale 16 gennaio 1995, n. 5**, intitolata “*Norme per il governo del territorio*”. La legge non contiene disposizioni interessanti ai fini di questa indagine, fatto salvo per quanto stabilisce l’articolo 28, rubricato “*Regolamento urbanistico*”. La disposizione precisa che quest’ultimo strumento, vale a dire appunto il regolamento urbanistico, è “*obbligatorio per tutti i Comuni e disciplina gli insediamenti*

(211) Tabella n. 9, “*Normativa regionale in materia di urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio*”, in BUR della Regione Toscana, 12 maggio 1973, pag. 750:

Standard dettati dalla Regione Toscana nel 1973 (mq/ab)		
	Comuni con capacità insediativa	
	< 10.000 ab.	> 10.000 ab.
Istruzione preobbligo e obbligo	5,00	8,00
Attrezzature interesse comune	4,00	
Spazi pubblici a parco, ecc.	12,50	15,00
Parcheggi pubblici	2,50	3,00
Totale	24,00	30,00

(212) Cfr. L. FALCO in “*I nuovi standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l’uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l’applicazione nei diversi contesti*”, cit., pagg. 116-117.

esistenti sull'intero territorio comunale". Soprattutto però, al 2° comma, lettera c) ⁽²¹³⁾, la norma precisa che spetta al regolamento in questione l'individuazione delle aree da destinare alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, nel rispetto di quanto prevede il Dm n. 1444.

La legge regionale n. 5 è stata abrogata dalla **Legge Regionale 3 gennaio 2005, n. 1**, ossia le nuove "*Norme per il governo del territorio*". Il testo normativo in questione lascia che sia invece il Piano Strutturale ad occuparsi della determinazione delle dotazioni territoriali. Infatti l'art. 53, al 2° comma ⁽²¹⁴⁾ precisa che sarà proprio quest'ultimo a delineare "*la strategia dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la definizione*" delle dotazioni di standard, sulla base, tra le altre cose, di quanto stabilisce il Dm n. 1444.

Però anche la Legge Regionale n. 5 è andata incontro ad abrogazione per effetto della **Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65**, ossia le ulteriori nuove "*Norme per il governo del territorio*". Una Legge piuttosto organica e densa, rispetto alla sua precedente ⁽²¹⁵⁾, e che è tutt'ora in vigore. Anche la Legge n. 65 lascia che sia il Piano Strutturale ad occuparsi dell'individuazione delle dotazioni territoriali, e lo

⁽²¹³⁾ **Art. 28, 2° comma "Regolamento urbanistico" della Legge Regionale n. 5 del 1995.**

2. "*Il regolamento urbanistico contiene:*

c) *la individuazione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel rispetto degli standard previsti dal DM 2 aprile 1968, n. 1444*".

⁽²¹⁴⁾ **Art. 53, 2° comma "Piano Strutturale" della Legge Regionale n. 1 del 2005.**

2. "*Il piano strutturale delinea la strategia dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la definizione:*

c) *delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari, sistemi e sub- sistemi nel rispetto del piano di indirizzo territoriale e del regolamento regionale, nonché sulla base degli standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e sulla base e nel rispetto delle quantità complessive minime fissate dall'articolo 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) come da ultimo modificato dalla legge 24 marzo 1989, n. 122*".

⁽²¹⁵⁾ Cfr. P. S. RICHTER in "*La nuova urbanistica regionale*", Studi dal XXII Convegno nazionale, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021, pag. 21, nel quale l'autore riflette nel fatto che "*con questa legge (la n. 65 del 2016) la Toscana, dando in maniera compiuta il senso del passaggio dalla terza alla quarta stagione, ha operato una integrale riscrittura della precedente legge 1/2005 che, a sua volta, affinava i principi introdotti dalla legge 5/1995*".

confermerebbe l'art. 92, rubricato come "*Piano strutturale*". La disposizione afferma chiaramente che il suddetto piano è composto dal "*quadro conoscitivo*" e dalla "*strategia dello sviluppo sostenibile*". In particolare, al 4° comma ⁽²¹⁶⁾, si dice che è mediante la definizione della strategia dello sviluppo sostenibile che viene presa in considerazione la questione delle dotazioni territoriali e quindi il tema degli standard urbanistici. Nel testo normativo in questione è possibile rinvenire un'apposita disposizione, ossia l'art. 140 rubricato come "*Deroghe al d.m. 1444/1968*", che appunto introduce il tema della deroga agli standard urbanistici ed edilizi di cui al Dm n. 1444. In particolare il 7° comma ⁽²¹⁷⁾ si riallaccia alla disciplina contenuta nell'articolo 2 *bis* del TUE.

In controtendenza, rispetto a quanto detto fino ad ora, si inserisce il **Decreto del Presidente della Giunta regionale 5 luglio 2017, n. 32/R**, vale a dire il "*Regolamento di attuazione delle disposizioni dell'articolo 62 e del Titolo V della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). Modifiche al d.p.g.r. 9 febbraio 2007, n. 2/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 37, comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 «Norme per il governo del territorio» - Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti)*". Quest'ultimo stabilisce all'art. 5, rubricato come "*Disposizioni generali sulla definizione delle dimensioni massime sostenibili del piano strutturale e sul dimensionamento quinquennale del piano*".

⁽²¹⁶⁾ **Art. 92, 4° comma "*Piano strutturale*" della Legge Regionale n. 65 del 2014.**

4. "*La strategia dello sviluppo sostenibile definisce:*

d) *i servizi e le dotazioni territoriali pubbliche necessarie per garantire l'efficienza e la qualità degli insediamenti e delle reti infrastrutturali, nel rispetto degli standard di cui al d.m. 1444/1968, articolati per UTOE*".

⁽²¹⁷⁾ **Art. 140, 7° comma "*Deroghe al d.m. 1444/1968*" della Legge Regionale n. 65 del 2014.**

7. "*Con il regolamento di cui all'articolo 138, comma 3, la Regione disciplina le fattispecie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, diverse a quelle di cui al comma 1, per le quali, ai sensi dell'articolo 2 bis del d.p.r. 380/2001, sono ammesse deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*".

operativo”, in particolare al 6° comma ⁽²¹⁸⁾ che, fermo restando quanto previsto dalla Legge Regionale n. 65 (artt. 63, 3° comma e 140), gli standard di cui al Dm n. 1444 sono da considerarsi comunque come quantità minime inderogabili. Va da sé che il comma successivo, il 7°, non esclude l’adozione di standard (sia qualitativamente, che quantitativamente) superiori.

Senza contare che vi è anche il **Decreto del Presidente della Giunta regionale 24 luglio 2018, n. 39/R**, ossia il “*Regolamento di attuazione dell’articolo 216 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio*”, il quale, all’art. 2, 3° comma ⁽²¹⁹⁾, contiene una parziale definizione di standard, in termini di “*dotazioni minime per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie*”. All’art. 5, 1° comma ⁽²²⁰⁾, è contenuta una definizione di dotazioni territoriali, da intendersi come “*le infrastrutture, i servizi, le attrezzature, gli spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dallo strumento comunale di pianificazione urbanistica*”. Nell’Allegato n. 1, del Regolamento n. 39, intitolato

⁽²¹⁸⁾ **Art. 5, 6° e 7° comma “Disposizioni generali sulla definizione delle dimensioni massime sostenibili del piano strutturale e sul dimensionamento quinquennale del piano operativo” del Regolamento n. 32 del 2017.**

6. “Fermo restando quanto previsto dall’articolo 63, comma 3, e dall’articolo 140 della l.r. 65/2014, gli standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), sono da considerarsi comunque quantità minime inderogabili.

7. Il piano operativo può prevedere dotazioni di standard sia qualitativamente che quantitativamente superiori”.

⁽²¹⁹⁾ **Art. 2 “Indice insediativo residenziale” (voce n. 43 dell’Allegato 1) del Regolamento n. 39 del 2018.**

3. Per standard urbanistici, ai fini del comma 2, si intendono le dotazioni minime per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie”.

⁽²²⁰⁾ **Art. 5 “Dotazioni territoriali” (voce n. 6 dell’Allegato 1) del Regolamento n. 39 del 2018.**

1. “In recepimento della voce n. 6 dell’Allegato 1 al presente regolamento si definiscono «dotazioni territoriali» (DT) le infrastrutture, i servizi, le attrezzature, gli spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dallo strumento comunale di pianificazione urbanistica”.

“quadro delle definizioni uniformi”, è presente la definizione di dotazioni territoriali, che rispecchia esattamente quella poco fa esaminata e contenuta nell’art. 5, 1° comma, del Regolamento n. 39.

Il regolamento n. 39, come si è visto, contiene un numero elevato di definizioni in materia di urbanistica ed edilizia che, nella maggior parte dei casi, sono state mutate, nonché riformate, rispetto a quanto era stabilito dal **Decreto del Presidente della Giunta Regionale 11 novembre 2013, n. 64/R**, vale a dire il “Regolamento di attuazione dell’articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio”, andato incontro ad abrogazione per effetto del Regolamento n. 39 del 2018. Nel Regolamento n. 64, all’art. 2, 3° comma ⁽²²¹⁾, è contenuta la definizione di standard urbanistici, che è poi quella ripresa, e già esaminata, di cui al regolamento n. 39. Si parla di “dotazioni minime per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie”. All’art. 5 ⁽²²²⁾ è poi contenuta la definizione di superficie per attrezzature e spazi pubblici, definita come la “porzione della superficie territoriale destinata alla viabilità, all’urbanizzazione primaria e secondaria ed alle dotazioni territoriali pubbliche in genere, comprendente le aree di proprietà pubblica, o comunque a destinazione pubblica, nonché le parti eventualmente assoggettate o da assoggettarsi ad uso pubblico, ancorché private”.

Nell’Allegato A, contenuto nel Regolamento n. 64 del 2013, viene stabilito che la misura minima delle dotazioni (in termini di «quantitativi minimi di aree per parcheggi pubblici o ad uso pubblico») “è definita dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati

⁽²²¹⁾ **Art. 2 “Indice insediativo residenziale” del Regolamento n. 64 del 2013.**

3. “Per standard urbanistici ai fini del comma 2, si intendono le dotazioni minime per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie”.

⁽²²²⁾ **Art. 5 “Superficie per attrezzature e spazi pubblici” del Regolamento n. 64 del 2013.**

1. “Si definisce “superficie per attrezzature e spazi pubblici” (Sap) la porzione della superficie territoriale (St) destinata alla viabilità, all’urbanizzazione primaria e secondaria ed alle dotazioni territoriali pubbliche in genere, comprendente le aree di proprietà pubblica, o comunque a destinazione pubblica, nonché le parti eventualmente assoggettate o da assoggettarsi ad uso pubblico, ancorché private”.

alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), oppure, se superiore, da specifiche disposizioni contenute in strumenti, atti o norme regolamentari comunali”.

Insomma diversi sono i regolamenti che si sono susseguiti nella legislazione della Regione Toscana, e che hanno espresso delle definizioni, molto simili tra di loro, per quel che riguarda le dotazioni minime di spazi da destinare a infrastrutture e attrezzature per la collettività. C'è insomma l'impegno, quantomeno sul piano teorico, nel voler fissare delle definizioni. Sarebbe però forse stato il caso di muovere un simile sforzo anche nella realtà, oltretutto sul solo piano concettuale.

4.7. - Nei primi anni '70 la regione Umbria ha adottato la **Legge Regionale 2 settembre 1974, n. 53**, ossia le *“Prime norme di politica urbanistica”*, che detta una disciplina elementare per quel che concerne la gestione del territorio.

L'articolo 1 ⁽²²³⁾ stabilisce che:

- nelle zone A, B ed E, citando quindi direttamente il contenuto del Dm n. 1444, troveranno diretta applicazione i valori di cui al Decreto Ministeriale 2 aprile 1968 (artt 3 e 4);
- mentre per le zone C troveranno applicazione i valori minimi dettati dall'articolo 1, per un totale di 24 mq² per abitante. Un valore, quest'ultimo, comunque superiore a quello minimo previsto dal Dm 1444, all'articolo 3 (che era di 18 mq² per abitante).

La legge menzionata è rimasta in vigore, pur subendo delle modifiche, fino al marzo del 2005, quando è subentrata la Legge Regionale 2005 , n. 11.

Nel mezzo sono stati adottati dei testi normativi più o meno interessanti, ai fini di questa indagine, come:

⁽²²³⁾ **Art. 1 “Standards urbanistici in zone residenziali a livello di quartiere“ della Legge Regionale n. 53 del 1974.**

1. “Le quantità minime di spazi pubblici, indicati all'art. 3 del DM 2 aprile 1968, sono determinate applicando: nelle zone omogenee A, B, E, le disposizioni degli artt. 3 e 4 del DM citato e, nelle zone C, i seguenti valori minimi espressi in mq. per abitante:

- a) per l'istruzione: asili nido, scuola materna e scuola dell'obbligo 5 mq/ab;*
- b) per attrezzature di interesse comune 4 mq/ab;*
- c) per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti 12,5 mq/ab;*
- d) per parcheggi aggiuntivi 2,5 mq/ab. Totale 24 mq/ab”.*

- la **Legge Regionale 27 dicembre 1983, n. 52**, recante l'”*Approvazione del Piano urbanistico territoriale*”, che all’articolo 2 ⁽²²⁴⁾ afferma di come, fino all’approvazione dei Piani Urbanistici Comprensoriali, resteranno in vigore gli standard di cui alla legge regionale n. 53 del 1974 (quindi quelli poco fa esaminati, per metà basati su quelli del Dm n. 1444);
- la **Legge Regionale 24 marzo 2000 , n. 27**, ossia il “*Piano urbanistico territoriale*”, la quale stabilisce, all’interno del Capo II (“*Standard di attrezzature*”), all’art. 60, rubricato come “*Standard minimi per aree pubbliche al servizio di insediamenti residenziali*”, al 2° comma ⁽²²⁵⁾, che gli standard saranno suddivisi in base alla popolazione residente. In particolare saranno di:
 - a) di 14 mq² per abitante, valore da applicarsi alle popolazioni fino a 20mila abitanti;
 - b) di 24 mq² per abitante, quantità invece valevole per quelle popolazioni al di sopra dei 50mila abitanti.

Infine, come già è stato sottolineato poco fa, si giunge alla **Legge Regionale 22 febbraio 2005, n. 11**, ossia le “*Norme in materia di governo del territorio*”:

⁽²²⁴⁾ **Art. 2 “Standard urbanistici” della Legge Regionale n. 52 del 1983.**

1. “*Gli standards urbanistici, di cui agli artt. 1, 2, 3 della legge regionale 2 settembre 1974, n. 53 , restano in vigore fino all'approvazione dei piani urbanistici comprensoriali*”.

⁽²²⁵⁾ **Art. 60, 2° comma “Standard minimi per aree pubbliche al servizio di insediamenti residenziali” della Legge Regionale n. 27 del 2000.**

2. “*Le quantità minime di spazi pubblici e per attrezzature, al servizio di insediamenti residenziali previsti dal PRG, sono determinate applicando i valori minimi contenuti nella seguente tabella, espressi in metri quadrati rapportati agli abitanti insediati o da insediare in ogni singolo comparto:*

Comuni con popolazione residente o prevista:

- a) *Istruzione scuola materna e dell'obbligo: fino 20.000 abitanti 4 mq/ab, da 20.001 a 50.000 abitanti, 4 mq/ab, sopra 50.000 abitanti 4 mq/ab;*
- b) *Attrezzature di interesse comune: fino 20.000 abitanti 2 mq/ab, da 20.001 a 50.000 abitanti 3 mq/ab, sopra 50.000 abitanti 4 mq/ab;*
- c) *Spazi pubblici attrezzati a parco: fino 20.000 abitanti 5 mq/ab, da 20.001 a 50.000 abitanti 8 mq/ab, sopra 50.000 abitanti 12,5 mq/ab;*
- d) *Parcheggi: fino 20.000 abitanti 3 mq/ab, da 20.001 a 50.000 abitanti 3 mq/ab, sopra 50.000 abitanti 3,5 mq/ab;*

Totali fino 20.000 abitanti 14 mq/ab da 20.001 a 50.000 abitanti 18 mq/ab sopra 50.000 abitanti 24 mq/ab”.

pianificazione urbanistica comunale”. La legge, all’articolo 6, 1° comma ⁽²²⁶⁾, conferma che la disciplina degli standard, ossia le determinazioni circa le dotazioni territoriali e funzionali minime, verrà assunta dalla Regione tramite un apposito Regolamento. La suddetta fonte regolamentare è stata, alla fine, adottata e si tratta del **Regolamento regionale 25 marzo 2010 n. 7**, ossia il “*Regolamento regionale sulla disciplina del Piano comunale dei servizi alla popolazione, delle dotazioni territoriali e funzionali minime degli insediamenti e delle situazioni insediative di cui all’articolo 62, comma 1, lettere a), b) e c) della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)*”.

L’articolo 11, 1° comma ⁽²²⁷⁾, del Regolamento informa il lettore su quali siano i mq², per abitante, che devono essere assicurati negli insediamenti residenziali alla popolazione, per un valore totale di 18 mq² per abitante. Parametro che è quindi assolutamente in linea con quanto previsto dall’articolo 3 del Dm n. 1444. Anche se la suddivisione, tra i singoli servizi, è differente tra quanto prevede la disciplina regionale della Regione Umbria, e quanto invece dispone il Dm n. 1444. Gli articoli successivi si occupano anche delle dotazioni territoriali e funzionali minime al servizio di insediamenti direzionali, per servizi, produttivi e turistici, oltretché di quelle minime obbligatorie per gli insediamenti commerciali, che in una città non possono mancare.

⁽²²⁶⁾ **Art. 6, 1° comma “Situazioni insediative e dotazioni territoriali e funzionali minime” della Legge Regionale n. 11 del 2005.**

1. *“La Regione, con le norme regolamentari di cui all’articolo 62, comma 1, lettere b) e c), in riferimento alle diverse situazioni insediative esistenti o per nuovi insediamenti, definisce le dotazioni territoriali e funzionali minime per spazi pubblici di interesse generale e privati di interesse pubblico, destinati ad attività e servizi collettivi, a verde e a parcheggi, necessari ad assicurare le condizioni per la sostenibilità ambientale e la qualità urbanistica”.*

⁽²²⁷⁾ **Art. 11, 1° comma “Dotazioni territoriali e funzionali minime di aree pubbliche al servizio di insediamenti residenziali” del Regolamento n. 7 del 2010.**

1. *“Le dotazioni territoriali e funzionali minime, per spazi pubblici al servizio di insediamenti residenziali sono determinate nel rispetto dei valori minimi di seguito riportati, espressi in metro quadrato per abitante insediato o da insediare:*

- a) asilo nido, scuola d’infanzia, scuola primaria e secondaria di 1° grado: 4;*
 - b) attrezzature di interesse comune: 4;*
 - c) spazi pubblici di quartiere attrezzati a verde comprensivi di piazze, di altri spazi liberi per attività sportive di base e corridoi ecologici, volti a soddisfare anche la necessità di aree di urbanizzazione primaria: 5;*
 - d) parcheggi di quartiere e spazi per la raccolta differenziata dei rifiuti e per le fermate del trasporto pubblico locale, volti a soddisfare anche la necessità di aree di urbanizzazione primaria: 5.*
- Totali 18”.*

Infine si giunge alla **Legge regionale 21 gennaio 2015 n. 1**, ossia il “*Testo unico Governo del territorio e materie correlate*”, che ha comportato l’abrogazione della legge regionale n. 11 del 2005. Nel Testo Unico, piuttosto corposo, si può incontrare il Titolo VIII, vale a dire l’“*Applicazione, norme di delegificazione, monitoraggio del territorio, modifica di leggi e norme finali e transitorie*”, che contiene a sua volta il Capo I, “*Ambito di applicazione*”.

All’interno del suddetto capo, troviamo l’art. 243, rubricato “*Ambito di applicazione*”, il quale afferma, al 1° comma ⁽²²⁸⁾, che la disciplina regolamentare presente all’interno del Testo Unico, in materia di distanze e di dotazioni territoriali, sostituisce quella contenuta nel Dm n. 1444, anche in applicazione di quanto è contenuto nell’articolo 2 *bis* del TUE. Il che lascia pensare, soprattutto sulla base di quel riferimento all’articolo 2 *bis* del TUE, presente nell’articolo 243, che la definizione delle dotazioni territoriali possa avvenire in deroga a quanto stabilito dal Dm n. 1444.

Va precisato che, nella versione vigente, la Legge Regionale n. 1 del 2015 presenta un articolo 243, 1° comma ⁽²²⁹⁾, sostanzialmente identico a quello che è stato citato poco fa, con la sola differenza che, nell’attuale versione, nell’incipit della norma viene

(228) Art. 243, 1° comma “Ambito di applicazione” della Legge Regionale n. 1 del 2015 (versione storica).

1. “*La disciplina concernente le distanze, le dotazioni territoriali e funzionali minime, nonché quella relativa alle situazioni insediative del PRG, di cui alle norme regolamentari Titolo I, Capo I, Sezione V e al Titolo II, Capo I, Sezioni II, III e IV, sostituisce quella del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell' art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), in materia, rispettivamente, di distanze, di standard e di zone territoriali omogenee, anche ai sensi dell' articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001*”.

(229) Art. 243, 1° comma “Ambito di applicazione” della Legge Regionale n. 1 del 2015 (versione vigente).

1. “*La disciplina concernente le distanze, ferme restando le disposizioni del codice civile e integrative dello stesso, da prevedere nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi, in modo da garantire un corretto assetto urbanistico complessivo e unitario degli interventi, le dotazioni territoriali e funzionali minime, nonché quella relativa alle situazioni insediative del PRG, di cui alle norme regolamentari Titolo I, Capo I, Sezione V e al Titolo II, Capo I, Sezioni II, III e IV, sostituisce quella del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell' art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), in materia, rispettivamente, di distanze, di standard e di zone territoriali omogenee, anche ai sensi dell' articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001*”.

precisato che rimangono comunque ferme “*le disposizioni del codice civile e integrative dello stesso, da prevedere nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi, in modo da garantire un corretto assetto urbanistico complessivo e unitario degli interventi*”. Una precisazione doverosa, che però poco cambia il quadro della norma ai fini di quest’indagine.

Nella versione vigente del Testo Unico, l’articolo 246, 1° comma ⁽²³⁰⁾, stabilisce che sarà un atto regolamentare a definire le dotazioni territoriali. Il suddetto atto, si precisa, verrà adottato nel corso del 2015: cosa che è avvenuta e si tratta del **Regolamento regionale 18 febbraio 2015 n. 2**, ossia le “*Norme regolamentari attuative della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)*”. Il regolamento, all’articolo 77, 3° comma ⁽²³¹⁾, stabilisce (in linea con quanto prevede l’articolo 243 del Testo Unico), che le norme contenute al suo interno, in merito alle dotazioni territoriali, sostituiranno le disposizioni di cui al Dm n. 1444. Se però si va ad esaminare l’art. 85, rubricato “*Dotazioni territoriali e funzionali minime di aree pubbliche al servizio di insediamenti residenziali*”, questo al 1° comma ⁽²³²⁾,

⁽²³⁰⁾ **Art. 246, 1° comma “Norme regolamentari in materia urbanistica” della Legge Regionale n. 1 del 2015 (versione vigente).**

1. “*La Regione, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, con norme regolamentari:*

a) *disciplina le dotazioni territoriali e funzionali minime per spazi pubblici di interesse generale e privati di interesse pubblico, destinati ad attività e servizi collettivi, a verde e a parcheggi, necessari ad assicurare le condizioni per la sostenibilità ambientale e la qualità edilizia ed urbanistica degli insediamenti e delle attività produttive e per servizi, tenendo conto degli abitanti serviti e dell’utenza rispetto ai quali sono riferiti, nonché dei requisiti di qualità prestazionale dei servizi medesimi*”;

⁽²³¹⁾ **Art. 77, 3° comma del Regolamento regionale n. 2 del 2015.**

3. “*Ai sensi dell’articolo 243, comma 1 del TU, la disciplina del presente Capo I , sostituisce le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, in materia di standard e di zone territoriali omogenee, anche ai sensi dell’ articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A)*”.

⁽²³²⁾ **Art. 85, 1° comma “Dotazioni territoriali e funzionali minime di aree pubbliche al servizio di insediamenti residenziali” del Regolamento n. 2 del 2015.**

1. “*Le dotazioni territoriali e funzionali minime, per spazi pubblici al servizio di nuovi insediamenti residenziali di cui all’ articolo 95 sono determinate nel rispetto dei valori minimi di seguito riportati, espressi in metro quadrato per abitante insediato o da insediare:*

a) *asilo nido, scuola d’infanzia, scuola primaria e secondaria di 1° grado: 4;*

b) *attrezzature di interesse comune: 4;*

c) *spazi pubblici di quartiere attrezzati a verde comprensivi di piazze, di altri spazi liberi per attività sportive di base e corridoi ecologici, volti a soddisfare anche la necessità di aree di urbanizzazione: 5;*

d) *parcheggi di quartiere e spazi per la raccolta differenziata dei rifiuti e per le fermate del trasporto pubblico locale, volti a soddisfare anche la necessità di aree di urbanizzazione primaria: 5.*

Totali: 18”.

nell'elencare le dotazioni territoriali che devono essere obbligatoriamente assicurate all'interno degli insediamenti residenziali, presenta un contenuto del tutto in linea con quanto già prevedeva la Legge n. 11 del 2005, per mezzo del Regolamento n. 7 del 2010. In quanto, nell'art. 85, 1° comma, del Regolamento n. 2 del 2015 si prevedono delle dotazioni territoriali per un totale di 18 mq², da assicurare a ciascun abitante (peraltro assumendo, per ciascun servizio, le stesse identiche previsioni, e quindi la medesima suddivisione).

4.8. - La prima legge rilevante in materia urbanistica, per quanto riguarda la Regione Lazio, è la **Legge Regionale 5 settembre 1972, n. 8**, ossia le "*Norme per l'esercizio delle funzioni di competenza della Regione Lazio in materia di urbanistica e di assetto del territorio*", che tuttavia non ha alcun contenuto di rilievo ai fini di quest'indagine.

Successivamente è giunta la **Legge Regionale 12 giugno 1975, n. 72**, la quale detta alcuni criteri per l'individuazione di quegli elementi sulla cui base è necessario effettuare il calcolo degli standard. Ci sono numerosi riferimenti al Dm n. 1444, perché ad esempio nell'articolo 6 ⁽²³³⁾, la cui rubrica è "*Valutazione dei fabbisogni*", viene stabilito che "*ai fini della corretta applicazione del Dm 2 aprile 1968 n. 1444*", gli elaborati di piano devono avere precisi contenuti.

Prima degli anni 2000 è giunta la **Legge Regionale 22 dicembre 1999, n. 38**, vale a dire le "*norme sul governo del territorio*", che è tutt'oggi in vigore. Nella sua versione originaria, ma anche in quella attuale, l'articolo 72, rubricato "*Criteri per i PUCG (Piano Urbanistico Comunale Generale) per la stima dei fabbisogni di spazi per le*

⁽²³³⁾ **Art. 6, "Valutazione dei fabbisogni" della Legge Regionale n. 72 del 1975.**

1. "*Ai fini della corretta applicazione del DI 2 aprile 1968 n. 1444 gli elaborati di piano debbono esplicitare:*

a) *gli abitanti, vani e/o cubature:*

a1) *attualmente esistenti;*

a2) *previsti;*

a3) *complessivi;*

b) *la superficie minima destinata singolarmente e complessivamente agli spazi per l'istruzione, per le attrezzature di interesse comune, per parco, gioco e sport, per parcheggi;*

c) *la superficie necessaria per gli impianti di depurazione".*

diverse funzioni”, rimanda ad una deliberazione della Giunta Regionale la definizione delle dotazioni territoriali ⁽²³⁴⁾, che dovrà giungere entro 180 giorni.

4.9. - La Regione Marche si è dotata, nei primi anni '90, della **Legge Regionale 19 aprile 1990, n. 22**, vale a dire la “*Legge Urbanistica Regionale*”.

La legge n. 22 stabilisce, all'articolo 7, 1° comma, lettera b) ⁽²³⁵⁾, che compete al Piano Regolatore Generale:

- a) la suddivisione del territorio in zone;
- b) la localizzazione delle infrastrutture di interesse generale, e quindi pure l'individuazione delle dotazioni territoriali.

Questa impostazione è confermata anche dal successivo articolo 9, il quale al 1° comma, alle lettere a) e b) ⁽²³⁶⁾, stabilisce che il PRG provvede ad assicurare:

- sia una dotazione minima di superfici pubbliche o riservate all'attività collettive;
- sia limiti minimi e massimi di densità edilizia, oltre a distanze minime tra le costruzioni.

Giunge più tardi la **Legge Regionale 5 agosto 1992 n. 34**, vale a dire le “*Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*”. La legge di fatto,

⁽²³⁴⁾ **Art. 72 “Criteri per i PUCG per la stima dei fabbisogni di spazi per le diverse funzioni” della Legge Regionale n. 38 del 1999.**

1. “Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale indica, con propria deliberazione, i criteri per la stima dei fabbisogni di spazi per le diverse funzioni e le dotazioni di spazi per funzioni pubbliche e collettive, ai fini della predisposizione dei PUCG”.

⁽²³⁵⁾ **Art. 7, 1° comma “Contenuti del piano regolatore” della Legge Regionale n. 22 del 1990.**

1. “Il piano regolatore generale comunale indica essenzialmente:

b) la divisione del territorio comunale nelle zone omogenee di cui al successivo articolo 10, evidenziando le scelte relative alle direttrici di espansione, alle previsioni di completamento, al recupero urbanistico-edilizio, alle zone agricole, alla localizzazione delle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico ed alla tutela delle risorse ambientali”;

⁽²³⁶⁾ **Art. 9, 1° comma “Dimensionamento del piano regolatore generale e capacità insediativa teorica” della Legge Regionale n. 22 del 1990.**

1. “Il piano regolatore generale deve assicurare:

a) una dotazione minima di superfici pubbliche o riservate all'attività collettive, a verde pubblico e a parcheggio, nelle diverse zone territoriali omogenee in rapporto agli abitanti ed alle attività insediabili o insediabili;

b) limiti minimi e massimi di densità edilizia territoriale e distanze minime tra le costruzioni, dalle strade o dai manufatti pubblici o di uso pubblico nelle diverse zone territoriali omogenee, nonché limiti di altezza degli edifici”.

all'articolo 15, 1° comma ⁽²³⁷⁾, conferma quanto è stato detto fino ad ora, per cui è competenza del PRG occuparsi della divisione del territorio in zone omogenee, nonché delle attrezzature di interesse generale. Ed anche le norme successive non fanno che confermare questa prospettiva. La Legge n. 34 è tutt'oggi in vigore, e contiene all'interno dell'articolo 21, rubricato "*Spazi pubblici per parco, gioco, sport ed attrezzature generali. Distanze minime*", il comma 6 bis ⁽²³⁸⁾, il quale stabilisce che in attuazione dell'articolo 2 bis del TUE, potranno essere stabilite altezze massime in deroga alle previsioni del Dm 1444.

La Regione Marche è poi intenzionata ad adottare una nuova *Legge di Governo del Territorio*, e tra le diverse proposte, sulla cui base si intende costruire la nuova normativa urbanistica, alcune sono state presentate nel corso delle *Giornate del Territorio*, un evento volto a sensibilizzare il tema del Governo del territorio. Entrando più nel dettaglio, durante la 3^a giornata, svoltasi il 18 maggio 2016, è stato chiarito che uno dei temi su cui si intende agire è proprio quello degli standard, in quanto ritenuti anziani, e perché non più in grado di rispondere alle esigenze della collettività: come la necessità di maggiori attrezzature per anziani, visto l'invecchiamento della popolazione.

4.10. - Una delle prime leggi regionali rilevanti, in materia di urbanistica e governo del territorio, è la **Legge Regionale 12 aprile 1983, n. 18**, vale a dire le "*Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*". La legge n.

⁽²³⁷⁾ **Art. 15, 1° comma "Contenuti del piano regolatore generale" della Legge Regionale n. 34 del 1992.**

1. "Il piano regolatore generale indica essenzialmente:

b) la divisione del territorio comunale nelle zone omogenee di cui all'articolo 19, evidenziando le scelte relative alle direttrici di espansione, alle previsioni di completamento, al recupero urbanistico-edilizio, alle zone agricole, alla localizzazione delle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico ed alla tutela delle risorse ambientali";

⁽²³⁸⁾ **Art. 21, comma 6 bis "Spazi pubblici per parco, gioco, sport ed attrezzature generali. Distanze minime" della Legge Regionale n. 34 del 1992.**

6 bis. "In attuazione del comma 1 bis dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e ai fini dell'univoca applicazione del numero 2) del primo comma dell'articolo 8 del decreto ministeriale 1444/1968 i Comuni, ove non previsto dal piano regolatore vigente, definiscono, con apposito atto da assumere con le modalità dell'articolo 26, l'altezza massima dei nuovi edifici nella zona territoriale omogenea B), anche se altrimenti denominata".

18 stabilisce, all'articolo 9, 3° comma, lettera h) ⁽²³⁹⁾, che compete al Piano Regolatore Generale individuare “*le localizzazioni, le dimensioni, l'articolazione per livelli del sistema delle attrezzature di servizio pubblico e delle aree per il tempo libero*”. La legge contiene anche l'articolo 23 bis, il quale al 1° comma ⁽²⁴⁰⁾ dà attuazione, nel territorio abruzzese, a quanto afferma l'articolo 2 bis del TUE, vale a dire la deroga nei confronti del Dm n. 1444. La legge n. 18, va precisato, è ancora in vigore.

Conviene però soffermarsi anche sulle Linee Guida, elaborate in base alle finalità e agli obiettivi delineati dalla **Delibera di Giunta Regionale 23 ottobre 2019, n. 622**. Si tratta di uno strumento utile all'elaborazione di quella Nuova Legge Urbanistica Regionale che la Regione ha l'obiettivo di adottare. Le linee guida mostrano di come la nuova legge urbanistica non persegue l'obiettivo di “*realizzare il semplice aggiornamento della L.R. n. 18/83, perché tale legge, decisamente datata, risponde ad un modello di sviluppo comunque fondato sul consumo del suolo*” ⁽²⁴¹⁾. La nuova legge urbanistica, a differenza di quelle passate, conterrà anche disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali (attrezzature, opere e spazi attrezzati pubblici o di pubblico interesse), che concorrono alla realizzazione dello standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale, sempre allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana.

C'è infine, sempre sul tema della necessità di giungere all'adozione di una nuova legge urbanistica, la **Delibera di Giunta Regionale 13 maggio 2021, n. 276**, che

⁽²³⁹⁾ **Art. 9, 3° comma “Piano regolatore generale (P.R.G.) - Contenuti” della Legge Regionale n. 18 del 1983.**

h) “*individua le localizzazioni, le dimensioni, l'articolazione per livelli del sistema delle attrezzature di servizio pubblico e delle aree per il tempo libero, con riferimento alle indicazioni del P.T. per le attrezzature e le aree di importanza sovracomunale. Tutte le indicazioni relative alle attrezzature di servizio pubblico dovranno precisare le attrezzature di progetto e quelle esistenti; per queste ultime le quantità relative al fabbisogno già soddisfatto dovranno essere riferite alla superficie utile degli edifici e conformate agli standard forniti dalla normativa tipo regionale di cui al successivo art. 17*”;

⁽²⁴⁰⁾ **Art. 23 bis, 1° comma “Disposizioni attuative dell'art. 2-bis del d.p.r. 380/2001” della Legge Regionale n. 18 del 1983.**

1. “*In attuazione di quanto previsto dall'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, all'interno di piani attuativi o di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario, i Comuni possono prevedere limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati in deroga a quelli previsti dal d.m. 1444/1968, purché finalizzati alla riqualificazione ed al recupero urbano delle zone omogenee di cui ai numeri 1) e 2) dell'articolo 9 del d.m. 1444/1968*”.

⁽²⁴¹⁾ Assessorato all'urbanistica e territorio, “*La nuova legge urbanistica sul governo del territorio. Linee guida*”, pag. 12.

approva il documento “*Nuova Legge Urbanistica sul Governo del Territorio – Linee Guida*”. Il documento in questione conferma il contenuto delle linee guida elaborate secondo quanto stabilito dalla Delibera n. 622. Quest’ultima mostra di come la normativa in vigore non risulta più coerente con le varie normative nazionali e comunitarie che, con il passare degli anni (e quindi dal 1983 ad oggi), sono intervenute in materia di edilizia e di pianificazione urbanistica. Con la Delibera n. 276 si è aperto anche un processo partecipativo, che ha coinvolto diversi organi, tra cui la Sezione Abruzzo dell’**Istituto Nazionale di Urbanistica**, che mediante il documento “*Nota sulle Linee Guida per la nuova LUR Abruzzo*” ha varato una serie di proposte, che si muovono lungo differenti direzioni, abbracciando temi diversi, tra cui quello degli standard.

Proprio in ordine al tema dell’adozione di nuovi standard, in materia urbanistica, si dice che: “*la nuova pianificazione va riferita necessariamente al concetto di prestazione. Essa, infatti, deve assicurare i livelli essenziali delle prestazioni urbane e territoriali, così come modelli di vita più efficienti. Questo tema coinvolge alcuni approcci specifici molto attuali, come il passaggio dalla logica dello standard urbanistico a quello delle dotazioni urbane, territoriali e ambientali, e delle loro prestazioni, ma anche come il possibile ruolo delle nuove tecnologie, legate alla produzione di big data, i cui flussi si muovono attraverso nuove tipi di attrezzature, come gli hub, e nuovi tipi di infrastrutture, come fibra ottica e sensoristica*”⁽²⁴²⁾. Quindi viene posta l’attenzione su di alcuni temi, tra cui:

- il fatto che la «nuova pianificazione» deve assicurare i livelli essenziali delle prestazioni urbane e territoriali;
- il passaggio dalla logica dello standard urbanistico a quello delle dotazioni urbane, territoriali e ambientali;
- il fatto che forse, tra gli standard, andrebbero considerate non più soltanto le sole strutture fisiche, ma anche quelle dotazioni in termini informatiche.

4.11. - La Regione Molise è l’unica regione italiana ad essere priva di una Legge contenente una compiuta disciplina in materia di Urbanistica. Tuttavia uno schema

⁽²⁴²⁾ Cfr. INU, sezione Abruzzo e Molise, “*Nota sulle Linee Guida per la nuova LUR Abruzzo*”, Pescara, 30 agosto 2021, pag. 6.

normativo, redatto dall'**Istituto Nazionale di Urbanistica**, mostra di come sia concreto l'obiettivo di mettere a punto un disegno di legge in materia urbanistica. Non si tratta di una semplice deduzione, in quanto lo spunto viene dalla Determina n. 357 del 2017. Nella Determina si sottolinea di come: *“I presupposti generali che dovranno sostenere il disegno di legge in materia urbanistica sono attinenti:*

- *alla necessità di rivedere l'assetto normativo regionale in materia urbanistica e sismica a seguito ed in relazione all'evoluzione normativa e legislativa che si è avuta in ambito nazionale;*
- *al bisogno di dotarsi di nuovi strumenti d'intervento oltre i piani come i programmi integrati, gli accordi di programma ecc., capaci di indirizzare le politiche territoriali regionali;*
- *alla ricerca di un modello di sviluppo urbano in rapporto all'ambiente formato da un sistema sociale-amministrativo nel quale il disegno di legge, inserito in un sistema più vasto – quale l'ambiente – perde la sua centralità a favore di una visione di maggiore respiro e tutela;*
- *alla normalizzazione delle attività urbane in modo da essere compatibile con le vocazioni del territorio, poste come elementi centrali l'equità sociale e la tutela dell'ambiente e, come fattore di crescita, il livello occupazionale nei settori economici dell'edilizia”* ⁽²⁴³⁾.

Uno schema piuttosto sui generis, che è comunque in grado di rappresentare un punto di riferimento, valido, per una Regione ancora priva di un'organica disciplina urbanistica.

⁽²⁴³⁾ Cfr. Commissione CeNSU - INU - SIU sulla *“Riforma della Disciplina Urbanistica”*, Schedatura dei sistemi di governo del territorio delle regioni italiane, 2021, pag. 8.

4.12. - La **Legge Regionale 16 ottobre 1978, n. 39**, che è colei a cui, a suo tempo, è stato dato il compito di dare attuazione alla legge n. 10 del 1977, conferma all'art. 2 (244), gli standard del Dm n. 1444.

Attualmente, la materia urbanistica è disciplinata dalla **Legge Regionale 22 dicembre 2004, n. 16**, vale a dire dalle “*Norme sul governo del territorio*”. Va sottolineato tuttavia che è in cantiere il progetto per una nuova Legge Urbanistica, e la notizia è confermata dalla **Delibera 29 ottobre 2019, n. 527**. Ritornando alla legge regionale n. 16, all'interno del *Capo IV, “Elaborati da allegare agli strumenti urbanistici e definizione degli standard”*, è presente l'articolo 31, rubricato “*Standard urbanistici*”. La norma in questione stabilisce (245) che gli strumenti urbanistici dovranno rispettare gli standard fissati dal legislatore nazionale, a meno che non siano diversamente fissati mediante regolamento regionale, il quale potrà anche dettare minimi inderogabili più ampi rispetto alla normativa nazionale. Tuttavia il regolamento in questione non è stato adottato.

(244) **Art. 2 “Contenuto del Programma Pluriennale di attuazione” della Legge Regionale n. 39 del 1978.**

1. “*Il Programma pluriennale di attuazione determina, sulla base delle risorse disponibili, accertate anche mediante consultazioni con le parti interessate, il fabbisogno di alloggi, di servizi, di infrastrutture anche in rapporto ai posti di lavoro da soddisfare nel periodo considerato, tenuta presente la proporzione stabilita dall' art. 2, comma III, legge 28 gennaio 1977, n. 10.*”
2. *Il Programma pluriennale di attuazione definisce altresì :*
 - a) *gli interventi di completamento, di risanamento e di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, in particolare nei centri storici;*
 - b) *le aree in cui si intende procedere all' attuazione delle previsioni del vigente strumento urbanistico, sia mediante intervento diretto, sia mediante strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa pubblica o privata;*
 - c) *individua, altresì , le parti di territorio oggetto di piani esecutivi già formati e vigenti, non ancora eseguiti e indica la parte da attuare nel periodo di validità del Programma pluriennale di attuazione.*
3. *Il Programma pluriennale di attuazione deve fissare i termini entro cui i proprietari o aventi titolo, singolarmente o riuniti in consorzio, devono presentare le domande di concessione o, eventualmente, il progetto di piano convenzionato, ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10.*
4. *Il Piano pluriennale di attuazione deve contenere l' indicazione delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature pubbliche di interesse comunale e sovracomunale con l' individuazione delle aree necessarie da acquisire, delle spese relative e delle fonti di finanziamento”.*

(245) **Art. 31 “Standard urbanistici” della Legge Regionale n. 16 del 2004.**

1. “*Gli atti di pianificazione urbanistica sono adottati nel rispetto degli standard urbanistici fissati dalla normativa nazionale vigente.*”
2. *Con regolamento regionale possono essere definiti standard urbanistici minimi inderogabili più ampi rispetto a quelli di cui al comma 1”.*

Ora è il caso di soffermarsi, per un momento, sulla **Delibera 29 ottobre 2019, n. 527** contenente una proposta di Disegno di Legge recante “*Norme in materia di Governo del Territorio*”. Una prima nota è che, e la cosa è in comune tra le molte nuove leggi in materia di governo del territorio, c’è la tendenza ad unire, a tutti i costi, in un unico testo normativo tanto la materia urbanistica, quanto quella dell’edilizia. È questo è sicuramente un riflesso, una conseguenza, della comparsa sulla scena appunto della materia, di legislazione corrente (art. 117, 3° cost.), del *governo del territorio*.

Ritornando al progetto di legge, contenuto nella delibera n. 527 del 2019, è possibile notare di come venga dedicato un intero capo, il Capo III (“*Parametri urbanistico-edilizi e standard*”), all’interno del Titolo III (“*Pianificazione Urbanistica*”), appunto al tema degli standard urbanistici. È in particolare l’articolo 38, rubricato “Standard Urbanistici”, a provvedere sul tema degli standard, stabilendo al 2° comma ⁽²⁴⁶⁾, che la quantità minima di aree da destinare a spazi per servizi pubblici e infrastrutture per la collettività, nell’ambito degli insediamenti residenziali, stabilita dal Dm 1444 all’art. 3 in 18 mq² per abitante, viene innalzata a 20 mq² per quelle città aventi una popolazione superiore ai 40mila abitanti. Sempre il 2° comma precisa poi che il valore di 18/20 mq² vale solo nel suo complesso, nel senso che la sua effettiva ripartizione, ad esempio tra aree per l’istruzione, per attrezzature di interesse comune, ecc., è affidata al Regolamento Urbanistico e Edilizio (RUE), anche se resta ferma la quota di 9 mq² per abitante da destinare a verde pubblico attrezzato. All’art. 67, rubricato “*Interventi di riqualificazione urbana, recupero edilizio e sicurezza degli immobili*”, è inserita, al 4°

⁽²⁴⁶⁾ **Art. 38, 2° comma “Standard urbanistici” del Progetto di Legge recante “Norme in materia di Governo del Territorio”.**

2. “La dotazione minima delle aree per attrezzature e servizi per gli insediamenti residenziali, stabilita dall’articolo 3 del DM n. 1444/1968, è di 18 mq per abitante elevata a 20 mq per abitante nei Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti. La dotazione minima è obbligatoria solo per il valore complessivo. La ripartizione di tale quantità, così come previsto al comma 2 del citato articolo 3 del DM n.1444/1968 è affidata al RUE. Resta fermo l’obbligo alla quota dei 9 mq per abitante di verde da poter utilizzare come verde pubblico attrezzato, parchi gioco per bambini, impianti sportivi che non comportano impermeabilizzazione dei suoli, orti urbani, infrastrutture verdi e corridoi ecologici nelle aree urbanizzate. Tale ultima quota è elevata a 18 mq per abitante, aumentando consequenzialmente il valore obbligatorio della dotazione complessiva, per quei comuni indicati nel Piano paesaggistico di cui all’articolo 13”.

comma ⁽²⁴⁷⁾, una norma che dà attuazione all'articolo 2 *bis* del TUE, permettendo così la deroga dei parametri di cui al Dm n. 1444.

4.13. - La **Legge Regionale 31 maggio 1980, n. 56**, ossia "*Tutela ed uso del territorio*", stabilisce, all'interno del Titolo IV ("*Standards Urbanistici*"), che spetta al PUT, quindi al Piano Urbanistico Territoriale, la fissazione degli standard. Tuttavia, la stessa legge prevede, tramite l'articolo 51, 1° comma, lettera b) ⁽²⁴⁸⁾, che, fino a quando non verrà adottato il PUT, resteranno in vigore le prescrizioni contenute nel Dm 1444. La Legge n. 56 è tuttora in vigore, e continua ad affermare, all'articolo 51, quanto sopra.

Nei primi anni 2000 è stata adottata la **Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20**, vale a dire le "*Norme generali di governo e uso del territorio*", che tuttavia non ha un contenuto rilevante per l'indagine contenuta nel capitolo.

⁽²⁴⁷⁾ **Art. 67, 4° comma** "*Interventi di riqualificazione urbana, recupero edilizio e sicurezza degli immobili*" del Progetto di Legge recante "*Norme in materia di Governo del Territorio*".

4. "*Gli interventi di cui al presente articolo rispettano gli standard urbanistici di cui al DM n.1444/1968. E' consentita, invece, la deroga alle ulteriori prescrizioni del DM n.1444/1968, in tema di densità fondiaria, altezza e distanza, nel rispetto dell'articolo 2 bis del DPR n.380/2001 e secondo quanto disposto al capo III del titolo III della presente legge solo in presenza di un PS adottato funzionale a conformare un assetto complessivo o unitario del territorio*".

⁽²⁴⁸⁾ **Art. 51, 1° comma** "*Limitazioni delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei piani territoriali*" della **Legge Regionale n. 56 del 1980**.

1. "*Salvo quant'altro disposto da leggi statali e regionali, sino all'entrata in vigore dei piani territoriali:*

b) *il calcolo dei fabbisogni pregressi ed emergenti nei settori residenziale, produttivo (agricolo, industriale, artigianale, direzionale, commerciale, turistico) ed infrastrutturale, va eseguito secondo i criteri di cui all' ultimo comma del presente articolo, nonché secondo quanto stabilito dalle vigenti leggi statali e, in particolare, utilizzando i parametri e le disposizioni del DM 2- 4- 1968 n. 1444*";

Di recente, la sezione regionale per la Puglia dell'INU si è espressa in ordine all'esigenza di giungere al più presto all'adozione di una nuova Legge per il governo del territorio (249).

4.14. - La Regione Basilicata non ha conosciuto un'intensa attività normativa sul piano dell'Urbanistica. Una delle leggi da prendere in considerazione è la **Legge Regionale 11 agosto 1999, n. 23**, vale a dire la disciplina per quel che concerne la *“Tutela, governo ed uso del territorio”*. Al suo interno non vi è però molto di rilevante ai fini della nostra indagine, se non l'informazione per cui saranno i Regolamenti Urbanistici, obbligatori per tutti i Comuni, a disciplinare gli insediamenti e a provvedere pertanto all'individuazione delle aree da destinare alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, come stabilisce l'articolo 16, al 2° comma, lettera c) (250).

Nel 2003 è stato adottato un Regolamento di attuazione della Legge Regionale n. 23/1999. Si fa, in particolare, riferimento alla **Delibera di Attuazione 24 marzo 2003, n. 512**, la cui stesura era stata affidata alla Sezione Regionale per la Basilicata dell'INU. Il suddetto regolamento conferma l'impostazione di cui sopra, prevedendo, all'interno del Protocollo di redazione del Piano Operativo Comunale (POC), che il POC contiene la definizione delle *“aree da destinare a spazi pubblici o edifici di uso pubblico, nonché le opere ed impianti di interesse collettivo e sociale”*.

(249) Si veda in particolare il documento avente per oggetto le *“note sulla gestione del governo del territorio in Regione Puglia”*, dove si afferma la necessità di avviare al più presto la redazione di una nuova legge regionale sul governo del territorio, ormai indifferibile, oltre a ragionare sul fatto che il rinnovamento del governo del territorio è interesse dell'intera comunità regionale per perseguire uno sviluppo sostenibile e duraturo, e quindi si richiede la più ampia partecipazione civica possibile.

In particolare, per quel che interessa a fini di questa indagine, si afferma che *“Gli interventi di densificazione edilizia dei “contesti consolidati esistenti” devono essere effettuati a valle di una preventiva verifica almeno rivolta al soddisfacimento delle superfici minime da destinare a servizi pubblici previsti dal DIM 1444/1968, se non al rafforzamento delle dotazioni territoriali, in particolare quando gli interventi di ristrutturazione acquistano una dimensione urbanistica, superando soglie dimensionali di modesta entità per diventare veri e propri piccoli nuovi quartieri, realizzati senza un piano esecutivo come è dovuto per legge e alcuna partecipazione dei cittadini, come in alcuni casi è accaduto”*.

(250) **Art. 16, 1° e 2° comma “Regolamento urbanistico” della Legge Regionale n. 23 del 1999.**

1. *“Il regolamento urbanistico (R.U.) è obbligatorio per tutti i Comuni e disciplina gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale.*

2. *Il R.U. contiene:*

c) *l'individuazione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria”;*

4.15. - Un progetto di legge del 1976 prevedeva di innalzare lo standard minimo, di 18 mq² per abitante, a 24 mq². Lo stesso veniva previsto in ordine agli standard validi per gli insediamenti produttivi, che conoscevano anch'essi un sensibile innalzamento. Tale progetto rimase però come tale.

Negli anni duemila è stata approvata la **Legge Regionale 16 aprile 2002, n. 19**, vale a dire le *“Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria”*. All'interno del Titolo VIII (*“Disposizioni orizzontali”*) trova posto l'art. 53⁽²⁵¹⁾, rubricato *“Standard urbanistici”*, il quale:

- al 2° comma precisa in che cosa consisterebbero questi standard;
- al 3° comma, invece, stabilisce che sarà la Giunta Regionale, dopo aver sentito diversi soggetti (tra cui l'ANCE), a specificare diversi parametri, tra cui il rapporto tra spazi pubblici e privati, per indirizzare correttamente l'attività di predisposizione degli strumenti urbanistici comunali.

In tempi molto più recenti è stata adottata la **Legge regionale 7 luglio 2022, n. 25**, vale a dire le *“Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso”*. Tale testo normativo ha determinato l'abrogazione della **Legge regionale 11**

⁽²⁵¹⁾ **Art. 53, 3° comma della Legge Regionale n. 19 del 2002.**

2. *“Gli standard di qualità, in particolare, si esprimono attraverso la definizione:*

- a) *della quantità e della tipologia di tali dotazioni;*
- b) *delle caratteristiche prestazionali, in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, di equilibrata e razionale distribuzione nel territorio, di funzionalità e adeguatezza tecnologica, di semplicità ed economicità di gestione.*

3. *“La Giunta regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i rappresentanti dall'ANCI, dell'UPI, dell'ANCE, dell'ANPC e delle federazioni degli ordini professionali degli architetti-pianificatori-paesaggisti-conservatori, degli ingegneri e dei geologi, specifica gli atti ai fini della predisposizione dei piani urbanistici comunali:*

- c) *i limiti di utilizzazione territoriale;*
- d) *i valori per il calcolo della capacità insediativa dei suoli destinati all'espansione ed al completamento degli immobili da sottoporre a riqualificazione, rifunzionalizzazione e sostituzione;*
- e) *i rapporti tra gli spazi destinati alla trasformazione urbanistica e gli spazi pubblici, di uso pubblico o aperti al pubblico destinati al soddisfacimento delle esigenze di mobilità, sosta e ricovero degli autoveicoli, del tempo libero ivi compresi gli spazi verdi naturalizzati ed attrezzati per il giuoco, lo sport, le attività singole o collettive, lo spettacolo all'aperto, e le occasioni culturali musicali collettive, l'istruzione di primo e secondo grado, l'assistenza agli anziani, le strutture sanitarie di base;*
- f) *i criteri attraverso cui il soddisfacimento dei fabbisogni di standard debba essere valutato secondo requisiti prestazionali delle attrezzature e dei servizi la cui rilevazione e valutazione dovrà accompagnare quella strettamente quantitativa”.*

agosto 2010, n. 21, ossia le “*Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”. Nella Legge n. 25/2022 compaiono, in più parti del testo, riferimenti all'articolo 2 bis del TUE, ad esempio nell'art. 5, commi 7° e 8° ⁽²⁵²⁾, rubricato “*Interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento*” e anche nell'art. 6, 8° comma ⁽²⁵³⁾ (“*Interventi di sostituzione edilizia con ampliamento*”). Ma l'articolo 2 bis ritorna pure nell'art. 7 (“*Norme per il recupero dei sottotetti, seminterrati e interrati*”) ⁽²⁵⁴⁾. Si tratta di riferimenti a precisi interventi edilizi, che in ogni caso rimandano nella maggior parte dei casi alla disciplina rinvenibile all'interno di strumenti urbanistici di livello comunale.

⁽²⁵²⁾ **Art. 5 “Interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento” della Legge Regionale n. 25 del 2022.**

7. “*Esclusivamente per la realizzazione delle premialità e degli incrementi previsti dai commi 1 e 2, sono consentite, secondo quanto previsto dall'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, indici di copertura e densità edilizie superiori a quelle stabilite dall'articolo 7 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968 e a quelle previste dallo strumento urbanistico comunale vigente e la ricostruzione può superare l'altezza massima consentita dall'articolo 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968 e dagli strumenti urbanistici per sopraelevare al massimo di un piano.*”

8. *In applicazione dell'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, le distanze per la ricostruzione dei fabbricati, individuati ai sensi del presente articolo, anche realizzati con ampliamenti fuori sagoma, qualora inferiori a quelle ammesse dall'articolo 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968, non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra le sagome edificate preesistenti”.*

⁽²⁵³⁾ **Art. 6 “Interventi di sostituzione edilizia con ampliamento” della Legge Regionale n. 25 del 2022.**

8. “*Esclusivamente per la realizzazione delle premialità e degli incrementi previsti dai commi 2, 3, 4 e 5 sono consentite, secondo quanto previsto dall'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, indici di copertura e densità edilizie superiori a quelle stabilite dall'articolo 7 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968 e a quelle previste dallo strumento urbanistico comunale vigente e la ricostruzione può superare l'altezza massima consentita dall'articolo 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968 e dagli strumenti urbanistici per sopraelevare al massimo di un piano*”.

⁽²⁵⁴⁾ **Art. 7 “Norme per il recupero dei sottotetti, seminterrati e interrati” della Legge Regionale n. 25 del 2022.**

8. “*In applicazione dell'articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, negli ambiti urbani consolidati di cui al comma 1 bis del medesimo articolo 2-bis del d.p.r. 380/2001, gli interventi edilizi di cui al presente articolo sono ammessi con indici o parametri urbanistici ed edilizi superiori a quelli previsti dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati e, pertanto, non costituiscono variante con riferimento alla volumetria precedentemente assentita. Essi sono classificati come interventi su fabbricati esistenti ai sensi dell'articolo articolo 3, comma 1, lettere c) e d), del d.p.r. 380/2001”.*

Infine, per quanto di nostro interesse, va citato l'art. 10, dove al 1° comma ⁽²⁵⁵⁾ si precisa in che modo deve essere intesa la deroga di cui all'articolo 2 *bis*, contenuta negli articoli precedenti e che deve comunque rimanere ferma, in un certo modo, la dotazione di standard prevista dal Dm n. 1444/1968. Va infine precisato che l'art. 2 (rubricato "Definizioni"), contiene alla lettera m) la definizione di "distanze minime e altezze massime dei fabbricati" le quali, in assenza di previsioni da parte di strumenti urbanistici generali, sono quelle contenute nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

5. - Dopo aver esaminato differenti testi normativi, anche piuttosto lontani tra di loro da un punto di vista temporale, è opportuno concludere l'indagine fissando alcune coordinate conclusive. In particolare:

A) l'esame ha rivelato che sussiste una importante, e si potrebbe anche dire netta, diversità tra quelle Regioni che hanno avuto premura di precisare e dettare, all'interno di testi normativi aventi rango di leggi regionali, la disciplina degli standard urbanistici (al pari del Dm n. 1444) e quelle che invece non si sono impegnate nella stessa direzione. Alcune Regioni, in particolare, si sono soffermate non soltanto sul dato letterale della disciplina degli standard, ma anche nella concreta previsione (quindi anche da un punto di vista numerico) di quantità minime di aree per le dotazioni collettive. Oltretutto avendo premura nel sottolineare come si sarebbe dovuta svolgere la suddivisione di queste quantità minime secondo le diverse esigenze della collettività (quindi tra gli spazi da dedicare al verde, all'istruzione, allo svago...). Altre Regioni si sono invece limitate a rinviare la determinazione di questi parametri all'interno di strumenti come i Regolamenti. Altre ancora hanno lasciato che la disciplina degli standard fosse dettata dalle Amministrazioni

⁽²⁵⁵⁾ **Art. 10 "Disposizioni comuni" della Legge Regionale n. 25 del 2022.**

1. "Gli interventi di cui all'articolo 4 devono essere realizzati in coerenza con l'articolo 53 della l.r. 19/2002 e l'articolo 16 delle disposizioni del QTRP. Gli interventi di cui agli articoli 5, 6 e 7 devono rispettare il reperimento della dotazione di standard urbanistici, ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968, da calcolare nella misura differenziale determinata dall'ampliamento, mutamento o aumento. Per gli interventi di cui all'articolo 8, ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1444/1968, gli standard devono essere reperiti nell'area di riallocazione per la capacità edificatoria totale da realizzare. Per gli interventi di cui al presente titolo, la corresponsione degli oneri concessori previsti dall'articolo 16 del d.p.r. 380/2001 è commisurata esclusivamente all'incremento di superficie o di volume realizzato rispetto a quello esistente".

Comunali, con evidenti rischi di dispersione e di disomogeneità. Con, in più, evidenti possibilità di dispersione normativa, nell'ipotesi di fenomeni abrogativi di precedenti discipline. Quanto infine all'adozione di Linee Guida, il cui contenuto consiste nello spiegare a fondo il perché determinate aree devono essere destinate a dotazioni e infrastrutture per la collettività e in che misura, queste sono state individuate in ben poche esperienze regionali;

B) quanto alla possibilità per le Regioni di dettare dei **parametri superiori** rispetto a quelli contenuti nel Dm n. 1444, seppur questa sussista e legittimi in tutto e per tutto le Regioni in questa direzione, ad oggi sono davvero pochissime quelle che hanno agito in questo senso;

C) in alcune Regioni si è potuto assistere all'adozione dei c.d. **standard polifunzionali**, ovvero delle aree da dedicare a standard e attrezzature multiple, e non più monodirezionali. Il senso di una simile previsione è quello di far sì che, siccome in taluni territori vi è scarsità di aree da dedicare a dotazioni per la collettività, in questo modo si può sfruttare appieno quei pochi metri quadrati per dedicarli appieno alla collettività;

D) in alcune Regioni non è stato raro rinvenire un attività diretta alla definizione del c.d. **peso insediativo**. Si tratta di quel concetto che si pone alla base dell'attività di calcolo dei parametri che costituiscono lo zoccolo duro della disciplina degli standard. Si tratta di un concetto di primo piano in quella che è la prospettiva del calcolo degli abitanti, che è uno dei due valori su cui si fonda il risultato della disciplina degli standard (dato che si parla di metri quadrati per abitante);

E) in alcune Regioni si possono rinvenire **definizioni**, valide va detto, di concetti come: **dotazioni territoriali, attrezzature di interesse generale** e così via. Pur trattandosi di sforzi nobili sul piano concettuale, è il caso di precisare che, forse, un simile sforzo andrebbe rivolto anche sul piano della praticità, nel senso che sarebbe forse il caso di impegnarsi affinché le definizioni trovino concretizzazione nelle singole realtà comunali. Cosa che in molti casi non è stato possibile riscontrare;

F) quanto all'attuazione, da parte delle Regioni, della **deroga di cui all'art. 2 bis**, va precisato che effettivamente una simile attività normativa, di recepimento appunto della deroga, vi è stata, ma soprattutto nell'ottica di superamento degli standard edilizi, di cui al Dm n. 1444. Vale a dire: che la deroga è stata applicata soprattutto nei confronti della disciplina dettata dal decreto ministeriale, agli artt. 7 ss., per quanto riguarda le distanze edilizie, le altezze degli edifici ed altri parametri edilizi. Quindi nei confronti dei c.d. standard edilizi (a cui si è fatto riferimento, in questo lavoro, anche con il termine di «*limiti*»).

CAPITOLO 3° - A QUALI STANDARD SI RIVOLGE L'ARTICOLO 2 BIS TUE?

UNA BREVE DISAMINA DELLA NORMA, PASSANDO PER LA LEGISLAZIONE URBANISTICA LOMBARDA

SOMMARIO: 1. La distinzione tra standard urbanistici e standard edilizi - 2. L'articolo 2 bis del TUE: le sue origini - 2.1 Il punto di vista della giurisprudenza - 2.2. La natura delle norme sulle distanze tra le costruzioni - 2.3. La giurisprudenza e gli standard edilizi - 2.3.1. La Corte di Cassazione - 2.3.2. La Corte Costituzionale - 2.4. L'articolo 2 bis alla luce dei lavori preparatori del legislatore - 3. Gli standard e le competenze di Stato e Regioni - 3.1. Le competenze esclusive e concorrenti di Stato e Regioni - 3.2. L'art. 2 bis nell'intreccio delle competenze di Stato e Regioni - 4. Un esempio di applicazione dell'articolo 2 bis: la legislazione lombarda - 4.1. La L. R. n. 12 del 2005 e gli sviluppi successivi - 5. La L. R. n. 12/2005 e l'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato - 5.1. L'Ordinanza n. 1949: i fatti di causa - 5.2. L'Ordinanza n. 1949: le conclusioni del giudice amministrativo - 5.3. La centralità degli standard urbanistici nell'Ordinanza n. 1949 - 6. Prospettive di riforma legislativa - 6.1. La proposta Lupi - 6.2. La proposta Mariani - 6.3. La proposta Mantini - 6.4. La seconda proposta Lupi - 6.5. La commissione Giovannini - 6.6. Riflessioni conclusive.

In questo capitolo, prima di una breve disamina attorno alla distinzione tra standard *urbanistici* e standard *edilizi*, si procederà con l'esame dell'articolo 2 bis del Testo Unico dell'Edilizia passando, inizialmente attraverso le basi della norma, poste dalla giurisprudenza, per poi affrontare il lavoro di traduzione da parte del legislatore. Il passo successivo consisterà nell'analizzare il contenuto di un provvedimento normativo regionale che, in maniera sommaria, era già stato preso in considerazione nel capitolo precedente, ossia la Legge Regionale n. 12 del 2005, vale a dire la “*Legge per il governo del territorio*”, e comprendere in che modo questa legge sia coinvolta con l'articolo 2 bis e il tema degli standard, e per farlo si farà uso dell'ordinanza n. 1949 pronunciata dalla 4^a sezione del Consiglio di Stato.

1. - Il Decreto Ministeriale 2 aprile del 1968 n. 1444 si caratterizza per l'organizzazione del territorio secondo una griglia rigida, formata da un elenco di zone e da una serie di parametri definitivi delle grandezze insediative e dei rapporti spaziali da applicare nelle singole zone del territorio. Si tratta dei c.d. *standard urbanistici*, ossia di un contenuto del piano, imposto in via esogena, nella duplice prospettiva di:

- orientare la tecnica del pianificatore verso il/la c.d. *zoning*;
- garantire la possibilità, per ogni amministrazione comunale, di poter reperire uno stock minimo di dotazioni territoriali ⁽²⁵⁶⁾.

Ma il decreto ministeriale, agli artt. 7, 8 e 9, prevede anche i c.d. *standard edilizi*, ossia limiti di altezze e distanze tra fabbricati che devono essere rispettati in sede di rilascio dei titoli edilizi ⁽²⁵⁷⁾. Sicché oggi, fin da subito, un osservatore attento è un conoscitore della materia è in grado di notare che il Dm 1444 non ha un contenuto del tutto omogeneo ed è perfettamente in grado di risaltare questo aspetto (si vedranno nel prosieguo le ragioni).

Tuttavia all'epoca dell'adozione del Dm 1444 questa distinzione, tra *standard urbanistici* e *standard edilizi*, non si avvertiva in maniera eccessiva (o addirittura non veniva nemmeno notata), a causa della novità stessa del provvedimento. In seguito però, soprattutto con la riforma del Titolo V, da parte della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, la frattura si è fatta più netta. Infatti, sono venute in gioco, per le due tipologie di standard, differenti materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 Cost., 2° comma, ferma restando la materia di competenza concorrente del *governo del territorio*. In una simile prospettiva:

- gli *standard edilizi* sarebbero da ricondurre alla materia dell'*ordinamento civile*, in quanto, e lo si vedrà tra poco, sono norme che richiamano in maniera netta la

⁽²⁵⁶⁾ Cfr. E. BOSCOLO in “*Standard e poteri regionali*” all'interno di “*Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo Unico dell'edilizia al decreto 'Sblocca Italia'*” di G. BERGONZINI - P. MARZARO, Maggioli editore, 2015, dove l'autore, a pag. 133, parla di “*spazi aperti alla fruizione collettiva e di infrastrutture necessarie per l'erogazione di prestazioni di servizio pubblico*”. Una formula che forse è in grado di rappresentare perfettamente quello che dovrebbe essere lo scopo degli *standard urbanistici*.

⁽²⁵⁷⁾ Sul tema si veda pure A. DI MARIO in “*Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il "decreto del fare"*”, *Urbanistica e appalti*, Novembre 2013, il quale afferma, a proposito dell'art. 41 *quinquies*, che “*oltre a disciplinare la distribuzione dei servizi sul territorio in connessione con i caratteri delle singole zone insediative (cd. standard urbanistici) la norma ha previsto anche standard edilizi, da osservare nelle costruzioni, tra i quali in particolare le distanze. Questi standard sono stati poi quantificati dal D.M. n. 1444/1968*”.

disciplina contenuta nel Codice Civile in materia di distanze tra gli edifici ⁽²⁵⁸⁾, anche se poi, come poco fa accennato, in merito a talune circostanze è richiamata in via residuale pure la materia del *governo del territorio*;

- gli standard *urbanistici*, invece, dal canto loro richiamano in primo luogo la materia del *governo del territorio*. Una materia di competenza concorrente, che pertanto pone dei problemi circa i rapporti tra la competenza dello Stato, nella determinazione delle norme di principio, e le competenze delle Regioni, nella determinazione delle norme di dettaglio, con l'obbligo però per queste ultime di doversi muovere all'interno di quel reticolo di principi dettati dallo Stato. Ma gli *standard urbanistici*, e sarà questo un punto su cui verrà concentrata gran parte dell'indagine di questo capitolo, rilevano anche ai sensi della materia della "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*", di cui alla lettera m), 2° comma, dell'art. 117 Cost..

2. - L'articolo 2 *bis* ⁽²⁵⁹⁾ del Testo Unico dell'Edilizia è stato introdotto dall'articolo 30, 1° comma, del Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. *Decreto del fare*),

⁽²⁵⁸⁾ Il riferimento in questo caso è alla disciplina contenuta negli artt. 873 e seguenti del codice civile.

⁽²⁵⁹⁾ **Art. 2-bis "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati" del D.lgs. n. 380 del 2001 (norma vigente).**

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 introducono, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, nonché 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.*

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.

1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela".

convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 («*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*») ⁽²⁶⁰⁾. La disposizione di interesse, ai fini di questa indagine, è contenuta nel 1° comma, dell'art. 2 *bis*, e consente alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano di dettare delle disposizioni in deroga al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 ⁽²⁶¹⁾.

L'art. 2 *bis* è piuttosto ambiguo, in quanto nonostante sia rubricato “*Deroghe in materia di distanza tra fabbricati*” e sembrerebbe pertanto orientato alla sola deroga delle disposizioni dettate in materia di distanze dal Decreto ministeriale n. 1444, all'art.

⁽²⁶⁰⁾ L'articolo 2 bis si compone di 3 commi, ma soltanto il 1° comma risale al “Decreto fare”, e quindi al D.l. n. 69 del 2013. Il 2° e il 3° comma, vale a dire i commi 1 *bis* e 1 *ter*, sono stati introdotti dall'art. 5, 1° comma, del D.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. *Decreto sblocca cantieri*), poi convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55. Tuttavia il comma 1 *ter*, è stato successivamente novellato dall'art. 10, 1° comma, del D.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. *Decreto semplificazioni*)

⁽²⁶¹⁾ In ordine ai rapporti tra l'articolo 2 bis TUE e il Dm n. 1444 del 1968 si veda l'articolo di D. ANTONUCCI in “*Deroghe locali per le distanze. Regioni e Province autonome possono ridurre anche gli standard urbanistici*”, *IlSole24Ore*, sezione Norme e Tributi, pubblicato il 16 Settembre 2013, pag. 13, il quale ben descrive la nuova norma: “*La nuova norma statale costituisce senz'altro un vincolante «principio della materia», non solo in quanto viene inserita tra le disposizioni generali del Dpr 380/2001, ma anche perché la determinazione di standard minimi rappresenta un obbligo stabilito dall'articolo 41 quinquies, comma 8° della legge urbanistica n. 1150/1942, tuttora vigente. Qui si stabilisce che, nella formazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, in tutti i Comuni 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. La definizione di questi limiti e rapporti è contenuta nel Dm 1444/1968. Le sue previsioni hanno costituito sinora la disciplina di riferimento unitaria e ritenuta inderogabile dalla giurisprudenza, specie per quel che attiene alle distanze minime tra fabbricati, tanto che il giudice è tenuto a disapplicare le norme del piano regolatore in contrasto il Dm (tra le altre Consiglio di stato, sezione IV, n. 7731/2010)*”.

9 (rubricato “*Limiti di distanza tra i fabbricati*”) ⁽²⁶²⁾, e quindi nei confronti dei soli standard *edilizi*, le Regioni e le Province autonome, vale a dire i soggetti istituzionali deputati a realizzare le suddette deroghe, sembrerebbero potersi spingere ben oltre rispetto a quanto indicato dalla rubrica.

Stando al contenuto della norma, le Regioni e le Province Autonome non sarebbero limitate ad agire solamente sul piano della disciplina delle distanze tra edifici, ma anche sul fronte degli «*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*» ⁽²⁶³⁾, e quindi pure sul fronte della disciplina degli standard *urbanistici*. Questa norma, a causa della sua costruzione,

⁽²⁶²⁾ **Art. 9 “Limiti di distanza tra i fabbricati” del Dm n. 1444 del 1968.**

1. “Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

- 1) *Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;*
- 2) *Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;*
- 3) *Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.*

2. *Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:*

- ml. 5 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;*
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;*
- ml. 10 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.*

3. *Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.*

⁽²⁶³⁾ Si veda pure l'articolo di D. ANTONUCCI dal titolo “*Deroghe locali per le distanze. Regioni e Province autonome possono ridurre anche gli standard urbanistici*” in *IlSole24Ore*, sezione Norme e Tributi, pubblicato il 16 settembre 2013, pag. 13, in cui anch'egli afferma, a proposito dell'ambiguità della norma, che: “*L'articolo 30 contiene varie disposizioni di semplificazione in materia edilizia. Tra queste, il comma i, lettera a), ha introdotto nel Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001) l'articolo 2-bis, la cui rubrica riporta «Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati», ma ha in realtà un ambito più ampio. Infatti, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano viene ora consentito di introdurre deroghe al Dm 1444/1968 e di dettare proprie disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali o produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi*”.

è pertanto fonte di incertezze ⁽²⁶⁴⁾, e l'indagine contenuta in questo capitolo tenterà di fare chiarezza sul punto.

L'articolo 2 *bis*, nonostante gli appena citati presupposti di partenza, e nonostante la sua rubrica, che sembrano contrastare tra loro, in quanto il primo sembrerebbe volersi occupare dei soli standard edilizi, mentre la rubrica parrebbe affermare l'esatto contrario, confermerebbe tuttavia la perdurante centralità che, secondo il legislatore statale, il Dm n. 1444 continua a detenere nell'architettura normativa della materia urbanistica-edilizia. Non si può negare però che, nonostante questa centralità del decreto ministeriale, il passare del tempo, come si è già avuto modo di sottolineare, sta sempre

⁽²⁶⁴⁾ Cfr. A. DI MARIO in *“Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il “decreto del fare”*”, Urbanistica e appalti, Novembre 2013, il quale riassume, in maniera piuttosto efficace, le diverse tesi diffuse in ordine al reale contenuto della deroga di cui all'articolo 2 bis, che si presterebbe a differenti letture: *“Secondo una prima possibile lettura, conforme all’indirizzo giurisprudenziale preesistente, le deroghe ammesse dalla norma possono essere solo migliorative o ampliative degli standard esistenti. Questa tesi ha il pregio di ribadire che gli standard cd. quantitativi sono essenziali e che l’attività edilizia non consiste esclusivamente nel costruire ma nel creare spazi a misura d’uomo, nei quali oltre ai pieni occorrono anche i vuoti... essi svolgono una funzione fondamentale ed ineliminabile in qualsiasi tipo di pianificazione, trattandosi di riservare spazi per servizi. Scartata l’opzione più conservatrice, occorre riconoscere che la norma attribuisce alle Regioni anche il potere di ridurre e di sostituire gli standard statali. Circa i limiti di questo potere, ritengo che la norma non si presti ad una lettura radicale che sostenga il superamento degli standard quantitativi previsti. In primo luogo perché la norma non può definirsi norma di principio. In secondo luogo perché la norma permette di dettare disposizioni derogatorie al D.M. 1444. In terzo luogo l’abbandono da parte del legislatore statale della quantificazione degli standard urbanistici significherebbe la rinuncia al compito di dettare quei livelli essenziali dei diritti civili che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Dall’altro lato non può neppure sostenersi una lettura così restrittiva che limiti il potere di deroga in peius alla sola materia della distanza tra fabbricati, secondo la lettera della rubrica dell’articolo, in quanto la norma si presenta di contenuto sicuramente più ampio. Una possibile interpretazione della nuova norma è allora quella di considerarla non tanto l’abrogazione del principio generale della necessità che l’attività costruttiva sia accompagnata della riserva di spazi per la realizzazione dei servizi indispensabili ad un ordinato sviluppo del territorio, quanto l’espressione di un’attenuazione della rigidità dell’elencazione e delle modalità di applicazione degli standard statali, al fine di conformarli alle reali esigenze dei territori. Ne consegue che alle Regioni non spetta un potere di ridefinire in generale gli standard urbanistici, prevedendo ciascuna regole specifiche ed autonome, quanto la possibilità di derogare alle regole generali stabilite dal D.M. 1444 solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici. Resta però sempre possibile un’interpretazione più radicale che, facendo leva sul fatto che gli standard urbanistici sono livelli delle prestazioni civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (come tali inderogabili in peius), e sulla mancanza di principi direttivi nella norma in questione, sostenga la radicale illegittimità della norma”*.

più rimarcando una frattura all'interno del Decreto ⁽²⁶⁵⁾, tra *standard urbanistici* e *standard edilizi*.

In pratica emergerebbe un importantissimo dato normativo a proposito del Decreto Ministeriale 1444 del 1968, e cioè che il provvedimento in questione conterrebbe due blocchi di norme disomogenee, che soggiacciono a regimi (soprattutto sul piano delle materie di cui all'art. 117 Cost.) tra di loro sempre più distanti:

- da un lato la disciplina inerente l'attività di zonizzazione (c.d. *zoning*) e localizzazione. Quindi la disciplina sugli *standard urbanistici*;
- dall'altro la disciplina sulle altezze e distanze tra edifici. In pratica la disciplina sugli *standard edilizi*.

2.1. - È già stato sottolineato, poco fa, di come l'articolo 2 *bis* del TUE sia stato introdotto per mezzo del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98. Tuttavia, mediante l'introduzione dell'articolo 2 *bis* il legislatore statale ha in realtà recepito, di fatto, una costante giurisprudenza, tanto della Corte Costituzionale, quanto della Cassazione in sede civile, che a partire dai primi anni '2000 si è formata attorno al tema delle distanze tra costruzioni, e quindi intorno all'articolo 9 del Dm 1444, in particolare in ordine al 3° comma ⁽²⁶⁶⁾.

L'articolo 9 del Dm n. 1444, al 3° comma, contiene una precisa deroga per cui sarebbero ammesse delle distanze inferiori rispetto a quelle disciplinate dai precedenti commi dell'articolo 9, ma soltanto *“nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”*.

⁽²⁶⁵⁾ Si veda in particolare *“Standard e poteri regionali”* di E. BOSCOLO in *“Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo Unico dell'edilizia al decreto ‘Sblocca Italia’”* di G. BERGONZINI - P. MARZARO, Maggioli editore, 2015, pag. 147, nel quale l'autore riflette sul fatto che la frattura interna al Dm 1444, tra *standard urbanistici* e *standard edilizi*, sarebbe stata accentuata dal lavoro della dottrina e della giurisprudenza, e che questa frattura si sarebbe mostrata ancora più netta in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, con la comparsa di materie come l'«*ordinamento civile*» e il «*governo del territorio*».

⁽²⁶⁶⁾ **Art. 9, 3° comma “Limiti di distanza tra i fabbricati” del Dm n. 1444/1968.**

3. *“Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”*.

Quindi, già all'epoca della sua introduzione, il Dm n. 1444 consentiva, in particolari situazioni, di derogare alle norme sulle distanze tra i fabbricati contenute al suo interno. Proprio sulla base del contenuto del 3° comma, dell'art. 9 del Dm 1444, la giurisprudenza concentrerà i propri sforzi interpretativi, arrivando ad elaborare dei concetti che, successivamente, il legislatore tradurrà in norme di legge.

2.2. - Quanto all'attività della giurisprudenza, va precisato che già prima degli anni '2000 la Cassazione, in sede civile, e il Consiglio di Stato avevano iniziato a trattare il tema della disciplina delle distanze tra costruzioni, ma il lavoro dei giudici era stato più che altro orientato nel senso di comprendere, attraverso un'analisi della natura delle

norme sulle distanze, a quale giudice (se quello ordinario o invece quello amministrativo) spettasse la giurisdizione in materia ⁽²⁶⁷⁾.

Tralasciando il discorso in ordine al quesito circa la spettanza della giurisdizione, in materia, conviene soffermarsi sul pensiero dei giudici in ordine alla natura delle norme, contenute nel Dm n. 1444, riguardanti la disciplina della distanza tra gli edifici ⁽²⁶⁸⁾. Questa indagine è interessante al fine di comprendere quali materie (ai sensi dell'art. 117 Cost.) realmente evoca la disciplina degli standard *edilizi*, onde poi poter indagare i ruoli di Stato, Regioni e Comuni nell'attività di regolazione di quest'ultima.

⁽²⁶⁷⁾ Si veda in particolare C. BOSCIA - F. FORTE in *“L'art. 9 D.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza civile ed amministrativa: contrasti, convergenze e tutela giurisdizionale”*, Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 1 Aprile 2020, pag. 121, dove le autrici si soffermano sull'evoluzione della giurisprudenza civile ed amministrativa a proposito del tema delle distanze tra le costruzioni. In sintesi, in giurisprudenza fu a lungo discussa proprio la natura delle disposizioni dell'art. 9 d.min. del 1968, e quindi la disciplina delle distanze. All'inizio venne esclusa una loro applicazione diretta in campo privatistico, considerando quali unici destinatari delle disposizioni i Comuni. E, pertanto, gli imposti limiti di distanza si consideravano inoperanti fino a quando non fossero stati recepiti in appositi strumenti urbanistici (con la conseguenza che i limiti edilizi di cui all'art. 9 d.min. non erano immediatamente operanti nei rapporti tra privati in assenza di p.r.g.). L'orientamento odierno invece, espresso a partire dalla sentenza della Cassazione, Sez. II, 3 febbraio 1999 n. 886, ha ritenuto l'art. 9 d.min. vincolante non solo per i Comuni, ma anche nei confronti dei privati-proprietari frontisti. Pertanto, il rinvio all'art. 9 d.min., da parte dei nuovi strumenti urbanistici, deve ritenersi direttamente operante anche nei confronti dei privati (anche secondo il più recente indirizzo espresso dalla Corte di legittimità l'art. 9 del d.min. del 1968, quale tramite indiretto della legge urbanistica è anch'essa norma integrativa dell'art. 873 c.c. e, perciò, immediatamente precettiva nei rapporti tra privati).

Quanto alla prospettiva del giudice amministrativo, circa l'interpretazione dell'articolo 9 d.min. n. 1444/1968, questa sarebbe orientata nel senso di considerare, prima di tutto, i profili pubblicistici toccati dalla norma. Infatti l'articolo, a causa dell'intreccio tra interessi pubblici e privati, nonché tra una molteplicità di fonti di diverso rango, avrebbe come conseguenza il fatto che la violazione della normativa sulle distanze interesserebbe anche il giudice amministrativo (difatti, l'art. 873 c.c. nel demandare ai regolamenti locali la possibilità di stabilire una distanza maggiore apre lo scenario alla disciplina pubblicistica). Pertanto, il privato che ritiene di essere stato pregiudicato dalla violazione dell'art. 9 d.min. n. 1444 del 1968 ha facoltà di azionare la c.d. *“doppia tutela”* al fine di godere non solo della tutela civilistica dinanzi al giudice ordinario in quanto titolare di un diritto soggettivo, ma potrà domandare anche al giudice amministrativo l'annullamento del titolo abilitativo. Dunque, quando si contesta la legittimità di un provvedimento abilitativo, per violazione della normativa sulle distanze legali si tratta di una disputa non già tra privati, ma tra privato e p.a. (si veda sul punto T.A.R. Piemonte, Sez. II, 2 aprile 2019 n. 383, secondo cui: *“in tema di distanze fra costruzioni o di queste con i 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 competenza del giudice ordinario — e, dall'altra, dell'interesse legittimo alla rimozione del provvedimento invalido dell'Amministrazione, quando tale attività sia stata autorizzata, consentita e permessa”*).

⁽²⁶⁸⁾ Si fa sempre riferimento ai c.d. standard *edilizi*, quindi agli artt. 7, 8 e 9 del Dm n. 1444 del 1968.

L'indirizzo interpretativo più risalente, della giurisprudenza, considerava l'art. 9 del Dm 1444 come di una norma programmatica, i cui precetti non erano immediatamente operanti nei rapporti tra privati, ma vincolavano soltanto i Comuni, i quali in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici avevano l'obbligo di rispettare i limiti edilizi stabiliti dal già citato art. 9, in quanto unici destinatari dei limiti in questione ⁽²⁶⁹⁾

⁽²⁶⁹⁾ Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 29/03/1989, n. 1518, in *Fatto e diritto*, paragrafo 5, in cui la Corte afferma: "l'art. 9 del D.M. n. 1444-1968 è, per espressa previsione dell'art. 41-quinquies, comma 9, della L.U. del 1942 - comma introdotto con l'art. 17 della L. n. 865-1967 - norma di esecuzione dell'8 comma dello stesso art. 41-quinquies nella parte in cui questo prescrive - per tutti i comuni - che gli strumenti urbanistici posti in essere successivamente all'entrata in vigore della legge stessa, "ex novo" ovvero in revisione di quelli preesistenti, devono contenere "limiti inderogabili" - tra l'altro - di distanza tra i fabbricati (la cui determinazione è demandata dal Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici) e quindi ripete dal rango della stessa legge delegante la forza di "integrare" l'art. 873 c.c. - donde, ai sensi dell'art. 872, la sussistenza di un vero e proprio diritto soggettivo alla riduzione in pristino, azionabile avanti al giudice ordinario - per quanto riguarda la prescrizione della distanza minima tra i fabbricati che abbiano tutte le caratteristiche e siano ubicati nelle zone indicate nell'art. 9; e conseguentemente il rapporto fra detto decreto e i nuovi strumenti urbanistici locali è nel senso che questi (possono prevedere limiti minimi di distanza maggiori di quelli in esso indicati, ma) se prevedono limiti inferiori, questi sono automaticamente sostituiti dai minimi indicati nel decreto".

(270) (271) (272) (273) (274).

Successivamente era emerso un diverso orientamento, che riteneva invece di poter affermare che la disciplina delle distanze avesse quali destinatari non soltanto i Comuni,

(270) Cfr. Cassazione Civile, sezione II, in data 13/07/1991, n. 7804, dove si afferma che: “*Le prescrizioni in tema di distanze e di altezze, dettate dall'art. 17 (della Legge Ponte) avevano, infatti, carattere meramente sussidiario o residuale perché valevano solo per i comuni che fossero sprovvisti di un qualsiasi strumento urbanistico, avendo il legislatore inteso assicurare, con ciò il rispetto degli strumenti urbanistici esistenti, ancorché recanti prescrizioni meno rigorose*”. O ancora nella parte in cui si stabilisce che: “*dopo avere riaffermato l'ormai costante indirizzo interpretativo di questa S.C. secondo cui le limitazioni poste dall'art. 41-quinquies comma primo lett. c) in materia di altezze e distanze negli edifici, come introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765, valgono esclusivamente per i Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione*”.

(271) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 28/07/1992, n. 9041, in *Motivi della decisione*, in cui la Corte afferma che: “*il D.M. 2 aprile 1968 (e quindi di conseguenza anche l'art. 9 dello stesso) opera a norma dell'art. 1 in relazione agli strumenti urbanistici che vengano ad essere successivamente disposti o alle modifiche di quelli preesistenti, essa non può trovare applicazione autonoma in difetto come nella specie di piani regolatori o di programmi di fabbricazione, dal che discende l'applicazione esclusiva dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765 e quindi i necessari accertamenti per la rilevazione delle distanze da osservare in relazione all'altezza degli edifici*”.

(272) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 21/02/1994, n. 1645, in *Motivi della decisione*, paragrafo 1, in cui la Corte afferma che: “*l'intero decreto (in riferimento al Dm 1444) non poteva trovare applicazione, dato che, a norma dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765, i limiti di densità edilizia, altezza, distanza tra fabbricati e i rapporti massimi tra spazi riservati, andavano osservati ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, e dato che, nel territorio del comune di S. Flavia, non risultava operante alcuno strumento urbanistico all'epoca in cui i coniugi Aiello avevano realizzato la loro costruzione... il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444... non trova applicazione nel territorio del Comune di ..., dato che le sue norme sono poste ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, e che il predetto Comune era tuttora completamente sprovvisto d'un tale strumento*”.

(273) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 11/02/1997, n. 1256, in *Motivi della decisione*, punto 2, in cui la Corte afferma che, a proposito delle norme contenute nel Dm 1444, di come “*siano norme dirette ai commi ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti..., con la conseguenza che le relative prescrizioni non sono vincolanti per i privati se non dal momento in cui sono inserite nei regolamenti locali all'atto della loro formazione, o all'atto della loro revisione*”.

(274) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 04/12/1998, n. 12292, in *Motivi della decisione*, in cui la Corte afferma che: “*l'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, ... trattandosi di una norma che non disciplina direttamente i rapporti tra i privati, ma si rivolge ai Comuni i quali si devono uniformare ad essa nella formazione degli strumenti urbanistici*”.

ma anche i proprietari degli edifici, assicurando alle norme del Dm diretta applicabilità (275) (276).

Senza dover ripercorrere l'intera giurisprudenza civile, basti ricordare che il dubbio sorto sull'immediata precettività dell'art. 9 del Dm n. 1444, anche nei rapporti tra privati, era stato risolto dalla Corte di Cassazione a *Sezioni Unite*, con la sentenza 1 luglio 1997, n. 5889 (277), nel senso di considerare l'art. 9 appunto come di una norma programmatica, che impone un limite minimo inderogabile per le sole Amministrazioni

(275) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 24/02/1988, n. 1973, in *Motivi della decisione*, in cui la Corte prima afferma che: “decreto ministeriale 2 aprile 1968..., il quale - essendo stato emanato in materia strettamente tecnica per delega della legge - ripete da quest'ultima la sua forza cogente”. Poi prosegue stabilendo che: “Nella specie la corte del merito, dopo aver accertato che il comune di...non aveva provveduto ad approntare uno strumento urbanistico conforme ai predetti limiti inderogabili di distanza tra fabbricati..., ha correttamente applicato la predetta normativa, coordinandola in base alla "ratio" di ciascuna disposizione mirante essenzialmente ed implicitamente a stabilire in assoluto una determinata distanza dal confine onde prevenire la formazione di eventuali intercapedini nocive tra edifici soprattutto nel preminente interesse pubblico”. Sicché la corte aveva ritenuto direttamente applicabile la disciplina dell'art. 9 del Dm 1444.

(276) Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 11/06/1994, n. 5702, in *Motivi della decisione*, in cui si afferma che: “Il vincolo imposto anche ai Comuni (da parte della legge Ponte e consistente nell'adozione di uno strumento urbanistico nuovo o in revisione di quello esistente), di adeguarsi alla norma in sede di formazioni di nuovi strumenti urbanistici o di revisione di quelli esistenti, non esclude l'immediata e diretta operatività del limite di «distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti» da osservarsi da parte dei proprietari frontisti”. Sicché, anche in questa pronuncia, la Corte ritenne di affermare l'immediata applicabilità della disciplina delle distanze di cui all'art. 9 del Dm 1444.

(277) Nella sentenza in esame, Cassazione civile, sezioni unite, in data 01/07/1997, n. 5889, in *Motivi della decisione*, la Corte prima di tutto ripercorre il contrasto giurisprudenziale, affermando che: “mentre con alcune sentenze (la Corte) ha deciso che l'art. 9 ha come destinatari soltanto i Comuni, ai quali impone di formare gli strumenti urbanistici osservando le sue prescrizioni..., con altre pronunce ha statuito che la norma obbliga anche i privati, i quali devono, perciò, adeguarsi ad essa nell'eseguire costruzioni sui propri fondi, senza però fornire una motivazione specifica sul punto”. Poi continua stabilendo che: “il legislatore, con lo art. 17 della legge 6 agosto 1967 n., 765, ha aggiunto l'art. 41 quinquies alla legge n. 1150 del 1942, per sollecitare i Comuni all'adozione, nel più breve tempo, di propri strumenti urbanistici e per arrestare medio-tempore il processo di degrado del territorio dei Comuni sprovvisti di una normativa in materia edilizia. La nuova disposizione, infatti, impone delle specifiche limitazioni edificatorie riguardanti la altezza, il volume e le distanze... È evidente, perciò, che il potere esecutivo era stato incaricato unicamente della determinazione di limiti inderogabili per i Comuni nella redazione degli strumenti urbanistici e non anche della imposizione di vincoli ai privati. E tale compito è stato rigorosamente espletato dai Ministri competenti con il loro decreto del 2 aprile 1968 n. 1444”. Infine la Corte, enunciando il seguente principio: “Il decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 - ... - impone determinati limiti edilizi ai Comuni nella formazione o revisione degli strumenti urbanistici e non obbliga anche i privati”, va a comporre il contrasto giurisprudenziale a favore della non immediata precettività dell'art. 9 del Dm 1444.

Comunali, senza essere immediatamente operante anche nei rapporti tra privati ⁽²⁷⁸⁾. Le Sezioni Unite avevano fatto leva soprattutto su quanto stabilisce l'art. 1 del Dm n. 1444, il quale afferma che le disposizioni in esso contenute *“si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti”*, e cioè agli strumenti in possesso delle sole Amministrazioni Comunali. Tuttavia, non

⁽²⁷⁸⁾ Cfr. P. RAGO in *"Il Principio della «Prevenzione nell'Edificazione» e il d.m. n. 1444 del 1968"*, Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 1998, pag. 328, dove, in seguito alla sentenza chiarificatrice delle Sezioni Unite del 1997, l'autore ritorna sui reali destinatari del Dm 1444: *“Come si diceva, la giurisprudenza ha spesso ritenuto che detta norma fosse precettiva anche per i privati accogliendo, quindi, le richieste di arretramento della costruzione eseguita a distanza inferiore dei predetti «dieci metri». La Corte di cassazione ora nel riesaminare un caso simile pone innanzitutto l'accento sulla circostanza, di non poca rilevanza, che destinatari del d.m. n. 1444 non sono i privati cittadini, ma ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto ministeriale esclusivamente i Comuni, sicché consegue che i privati non essendo destinatari della norma non sono tenuti ad osservarla valendo per essi le normali previsioni del codice civile particolarmente in tema di "prevenzione nella costruzione" allorquando il Comune sia sfornito di strumentazione urbanistica ovvero di p.r.g.”*.

mancarono pronunce successive che sconfessarono tale orientamento ⁽²⁷⁹⁾ ⁽²⁸⁰⁾, ed anzi oggi sembra prevalere l'indirizzo opposto ⁽²⁸¹⁾ ⁽²⁸²⁾, il quale afferma che il più volte citato art. 9 ha, al contrario, una portata immediatamente precettiva anche nei rapporti

⁽²⁷⁹⁾ Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 03/02/1999, n. 886, in *Motivi della decisione*, la Corte affermava, a proposito del caso di specie, che: “Non essendo contenute norme sulle distanze tra edifici nel regolamento edilizio, deve ritenersi che correttamente la Corte d'appello abbia applicato nella specie l'art. 17 della legge n. 765 del 1967 (e quindi in via indiretta pure la disciplina del Dm 1444, tra cui l'art. 9)”. La Corte poi si sofferma su una particolare ipotesi e cioè quella in cui “il Comune sia sprovvisto di uno strumento urbanistico, non contenente regole sulle distanze tra costruzioni”, in particolare se “debba trovare o non applicazione l'art. 17” (e quindi la disciplina del Dm 1444). Infine la Corte si impegna in una riflessione sul contrasto giurisprudenziale, affermando che “mentre per alcune sentenze, a rendere inapplicabile tale disposizione era sufficiente che il Comune fosse provvisto di uno strumento urbanistico, anche non disciplinante la materia delle distanze, presumendosi che, nel suo silenzio, avesse prescritto la medesima distanza fissata dall'art. 873 cod. civ., perché analogo al regolamento che avesse previsto un rinvio generico a detta disposizione o ne avesse adottato formalmente il contenuto, con altre pronunce si era seguita, invece, la soluzione contraria accolta, poi, dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 9871 del 1994, che ha risolto tale contrasto e alla quale questa Corte ritiene di doversi adeguare condividendo le ragioni che la sorreggono. Esse si riassumono nell'impossibilità sia di rinvenire disposizioni sulle distanze in strumenti urbanistici che ne siano privi, sia di presumere, in difetto di disposizioni sulle distanze, che il regolamento abbia imposto la medesima disciplina del codice civile richiamando per implicito la norma dell'art. 873 cod. civ. In tal modo si porrebbe, senza ragione, sullo stesso piano il regolamento che nulla prescrive in materia di distanze e quello che le disciplina anche se solo mediante un rinvio generico ma espresso alla norma codicistica”.

⁽²⁸⁰⁾ Cfr. Cassazione civile, sezione II, in data 13/04/1999, n. 3624, in *Motivi della decisione*, in cui la Corte, riprendendo il contenuto di una precedente sentenza (n. 5702/1994) afferma “il D.M. 2 aprile 1968... emanato in base all'art. 41 quinquies della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, nel testo modificato dall'art. 17 della «legge ponte», con lo stabilire all'art. 9, comma 1 n. 2 il distacco minimo di m. 10 tra fabbricati con pareti finestrate, vincolava non solo i Comuni tenuti ad adeguarsi a tale norma nell'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, ma era immediatamente operante nei confronti dei proprietari frontistanti”.

⁽²⁸¹⁾ Si fa riferimento in particolare all'indirizzo che preso corpo a partire dai primi anni '90, attraverso le sentenze della 3^a sezione della Corte di Cassazione: n. 4754 del 28 aprile 1995, n. 12376 del 19 novembre 1992 e n. 7804 del 13 luglio 1991.

⁽²⁸²⁾ Cfr. Cassazione civile, sezioni unite, in data 07/07/2011, n. 14953, in *Motivi della decisione*, dove la Corte afferma che “Nè si può aderire all'ulteriore tesi di..., relativa alla non immediata efficacia nei rapporti tra privati e quindi all'inapplicabilità nella specie del D.M. n. 1444, in luogo delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore”. Infine, è interessante notare di come le Sezioni Unite utilizzino un precedente, vale a dire la sentenza, sempre delle sezioni unite, n. 5889 del 1997 (che aveva però consacrato l'orientamento di segno opposto) per argomentare la loro tesi. Infatti, viene stabilito che “La giurisprudenza di legittimità si è univocamente orientata (qui ci si riferisce alla pronuncia n. 5889) nel senso che il decreto ministeriale ha efficacia di legge, sicché le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, cui i Comuni sono tenuti a conformarsi nella redazione o revisione dei loro strumenti urbanistici, prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi..., con conseguente loro diretta operatività nei rapporti tra privati”.

tra privati ⁽²⁸³⁾. Soprattutto la più recente giurisprudenza ha sostanzialmente rivisto lo stesso contenuto della sentenza n. 5889 del 1997 delle Sezioni Unite, reinterpretandola

(283) Sul punto si veda A. MANDARANO in *“Le distanze tra edifici tra norme statali, regionali e comunali”*, commento alla pronuncia del T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 18 ottobre 2007, n. 5831, Giurisprudenza Amministrativa, dove l’autore ritorna sul mutamento di indirizzo in sede civile da parte della Corte di Cassazione affermando che: *“La giurisprudenza è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla questione della diretta applicabilità della regola della distanza di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti posta dal citato art. 9... In passato la giurisprudenza escludeva la possibilità di un’applicazione diretta dell’art. 9 nei rapporti tra privati, ritenendo che unici destinatari degli obblighi ivi introdotti fossero i comuni (In tal senso riporta le sentenze Cass. civ., sez. II, 22 settembre 2004, n. 19009, 2004, 9; Cass. civ., sez. II, 15 marzo 2001, n. 3771, 2001, 496; Cass. civ., sez. II, 2 ottobre 2000, n. 13011)... Attualmente sembra prevalere l’opposta idea della portata immediatamente precettiva dell’art. 9 D.m. n. 1444/1968 nei confronti dei privati, anche quando non sia stato recepito dallo strumento urbanistico locale (A sostegno di questo indirizzo l’autore riporta, tra le altre, Cass. civ., sez. II, 29 maggio 2006, n. 12741, ove si afferma che in materia di distanze legali l’art. 136 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ha mantenuto in vigore l’art. 41-quinquies commi 6, 8, 9 della L. n. 1150/42, per cui in forza dell’art. 9 del D.m. n. 1444/68 la distanza minima inderogabile di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti è quella che tutti i Comuni sono tenuti ad osservare, mentre il giudice è tenuto ad applicare tale disposizione anche in presenza di norme contrastanti incluse negli strumenti urbanistici locali, dovendosi essa ritenere automaticamente inserita nel PRG al posto della norma illegittima). Ancor più radicalmente la giurisprudenza è giunta anzi ad affermare che nel caso di adozione, da parte degli enti locali, di strumenti urbanistici contrastanti con la norma citata, il Giudice di merito è tenuto non solo a disapplicare la disposizione illegittima, ma anche ad applicare direttamente la disposizione dell’art. 9 D.m. n. 1444/1968 che, attraverso un meccanismo di inserzione automatica, diviene parte integrante dello strumento urbanistico, in sostituzione della norma illegittima”*.

secondo una diversa (e si potrebbe dire moderna) prospettiva ⁽²⁸⁴⁾, in base alla quale la disciplina sulle distanze (e quindi l'art. 9) avrebbe una portata immediatamente precettiva, anche nei rapporti tra soli privati.

2.3. - Ma ai fini di questa indagine interessa maggiormente quello che è il tema della riconduzione della disciplina delle distanze tra edifici, e quindi gli standard *edilizi*, ad una determinata materia di rango costituzionale (ossia quella dell'*ordinamento civile*), piuttosto che ad un'altra (quella del *governo del territorio*), da parte della giurisprudenza. In tal senso si prenderanno in considerazione dapprima le sentenze della Corte di Cassazione, per poi passare a quelli che sono stati, e sono, gli indirizzi e gli orientamenti intrapresi dalla Corte Costituzionale.

2.3.1. - La Corte di Cassazione in merito a questa questione ha chiarito, nell'ambito del tema dell'obbligatoria tipicità degli strumenti urbanistici che possano consentire, in

⁽²⁸⁴⁾ Il riferimento, in questo caso, è al contenuto della pronuncia della Cassazione civile, sezione II, in data 26/07/2016, n. 15458, *Considerato in diritto*, paragrafo 3. Nella sentenza la Corte afferma che "non può sottacersi che questa Corte ha affermato il principio secondo cui il D.M. 2 aprile 1968, nell'imporre all'art. 9 determinati limiti edilizi ai comuni nella formazione o revisione di strumenti urbanistici, non è immediatamente operante nei rapporti tra i privati (il riferimento è alla pronuncia n. 5889 del 1997). Tale principio, tuttavia, va inteso nel senso che il D.M. n. 1444 del 1968 è rivolto agli enti comunali, che devono farne applicazione nella redazione dei loro strumenti urbanistici, e non è direttamente applicabile nei rapporti tra privati senza la previa adozione - successiva all'entrata in vigore del detto decreto - di uno strumento urbanistico; va inteso, cioè, nel senso che le prescrizioni del decreto ministeriale divengono operanti solo a seguito dell'adozione dello strumento urbanistico comunale e, con esso, della individuazione delle relative zone territoriali omogenee. Ciò tuttavia non esclude che, una volta che l'ente locale abbia adottato lo strumento urbanistico, qualora quest'ultimo contenga disposizioni sulle distanze tra le costruzioni che violino i parametri minimi stabiliti dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9, il giudice di merito è tenuto a disapplicare le disposizioni del regolamento comunale illegittime e ad applicare direttamente, anche nei rapporti tra privati, la disposizione del detto art. 9, la quale diviene, per inserzione automatica, parte integrante dello strumento urbanistico in sostituzione della norma illegittima. In altre parole, una volta adottato lo strumento urbanistico che individui le zone territoriali omogenee, ove tale strumento contenga disposizioni sulle distanze tra le costruzioni meno rigorose della disciplina dettata dall'art. 9 del citato d.m., quest'ultima disciplina si sostituisce ipso iure, per inserzione automatica, alle disposizioni regolamentari illegittime, divenendo così immediatamente operante anche nei rapporti fra privati; ciò in quanto la previsione regolamentare integrata ex lege costituisce comunque norma integrativa della disciplina in materia di distanza nelle costruzioni dettata dal codice civile... In definitiva, ogni volta che lo strumento urbanistico pianifichi il territorio, qualificandolo secondo le zone territoriali omogenee come definite dal D.M. n. 1444 del 1968, diviene obbligatorio osservare le distanze minime prescritte dall'art. 9 del detto decreto ministeriale per ciascuna zona territoriale. Qualora lo strumento urbanistico recepisca le prescrizioni in materia di distanze tra costruzioni dettate dall'art. 9 D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 ovvero stabilisca distanze più rigorose, si applicheranno le norme del regolamento comunale".

maniera legittima, la deroga prevista dall'art. 9, ultimo comma d.m. 1444/1968, che il regime, quindi la disciplina delle distanze fra costruzioni nei rapporti tra privati, appartiene prima di tutto alla materia dell'*ordinamento civile*, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma.

La conseguenza principale di una simile prospettiva è che alle Regioni è consentito introdurre delle deroghe al regime delle distanze. Tuttavia queste previsioni saranno ritenute legittime solamente quando consistano in imposizioni più rigorose. Diverso è il caso delle deroghe verso il basso, cioè di quelle disposizioni mediante le quali vengono introdotte delle misure meno rigorose (e cioè quando le Regioni adottano delle previsioni meno restrittive rispetto a quelle contenute nel Dm 1444). Tali deroghe, in via teorica, non sarebbero ammesse, in quanto la regolamentazione della disciplina delle distanze spetta, quantomeno nella fissazione dei limiti minimi, alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi della riconduzione della materia all'*ordinamento civile*. Tuttavia tali deroghe sarebbero ugualmente ammesse, ma soltanto in quanto, in talune circostanze, il territorio evocherebbe altri e diversi interessi pubblici ⁽²⁸⁵⁾ e purché le deroghe siano funzionali a conformare l'assetto urbanistico del territorio.

La legittimità di questo tipo di deroghe (verso il basso quindi) sta nel fatto che ad essere evocata è una diversa materia, ossia il "*governo del territorio*", che è di competenza concorrente, e alle Regioni deve premere il solo fatto di rimanere entro i

⁽²⁸⁵⁾ Quanto alla natura di questi altri e diversi interessi, il giudice ordinario ha precisato che la funzione della norma (il riferimento è all'art. 9 del Dm n. 1444) va "*riguardata nel suo triplice aspetto della sicurezza, della salubrità e dell'igiene*" (Cass., Sez. II, 3 marzo 2008 n. 5741). Nello stesso senso il giudice amministrativo parla di tutela "*della salubrità dell'edificato*" (Cons. Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2012 n. 5253).

confini dei principi dettati dal legislatore statale in questa materia ⁽²⁸⁶⁾ ⁽²⁸⁷⁾. Sicché, come si può notare, la disciplina degli standard *edilizi*, in questo caso rappresentata dalla disciplina delle distanze tra le costruzioni, evoca sia la materia dell'*ordinamento civile*, che quella del *governo del territorio*.

Cercando per un momento di essere più specifici e di parametrare quanto detto fino ad ora al Dm n. 1444, prendendo in considerazione soprattutto i principi espressi dalla giurisprudenza del giudice ordinario in materia di standard *edilizi*, è possibile affermare che:

- si applica il 1° comma dell'art. 9, e quindi le Regioni (e i Comuni) non hanno nessuna possibilità di adottare delle disposizioni in deroga nei confronti della disciplina delle distanze tra costruzioni, dovendo obbligatoriamente rimanere entro i

⁽²⁸⁶⁾ Si veda più nel dettaglio Cassazione Civile, Sezione II, pronuncia n. 29867, in data 9 Aprile 2019, Roma, *Ragioni delle decisioni*, paragrafo 1.5, dove la Corte ha chiarito che la “*deroga alla disciplina stabilita dalla normativa statale, da parte degli strumenti urbanistici regionali deve ritenersi legittima quando faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati... che siano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni, considerate come fossero un edificio unitario, e siano finalizzate a conformare un assetto complessivo di determinate zone; ciò in quanto la legittimità di tale deroga è strettamente connessa al governo del territorio e non, invece, ai rapporti fra edifici confinanti isolatamente intesi*”. Cioè, se è vero che la disciplina delle distanze rientra nella materia dell'*ordinamento civile*, di competenza esclusiva dello Stato, e che le Regioni, per questo motivo, non hanno nessun motivo, né alcuna legittimità ad intervenire, dall'altro lato va precisato che la giurisprudenza, anche e soprattutto quella della Consulta, ha chiarito che in alcuni casi (relativamente ai c.d. “*gruppi di edifici*”) è consentita l'adozione, da parte delle Regioni, di deroghe alla disciplina delle distanze, purché tali deroghe siano finalizzate a ben precisi scopi. Questa possibilità di derogare la disciplina delle distanze si giustifica, e questo è rilevante anche e soprattutto sul piano della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, per il semplice motivo che quando queste deroghe sono finalizzate a conformare assetti complessivi di zone del territorio, allora viene in rilievo la materia del governo del territorio, di competenza concorrente, e non più quella dell'*ordinamento civile*.

⁽²⁸⁷⁾ Si veda anche Cassazione Civile, Sezione II, pronuncia n. 26518, in data 3 luglio 2018, Roma, *Ragioni in fatto ed in diritto*, paragrafo 4, dove la Corte stabilisce, ancora una volta, che la “*disciplina delle distanze fra costruzioni, che ha la sua collocazione nel codice civile, ed in particolare negli artt. 873 e 875, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. Essa, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che è illegittima l'eventuale previsione contenuta in una legge regionale che deroghi alla disciplina statale delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In tale ottica quindi, l'intervento derogatorio del legislatore regionale è consentito solo allorquando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri per ragioni naturali e storiche specifiche caratteristiche, con la conseguenza che 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*”.

confini del Dm n. 1444, quando le costruzioni (in via teorica interessate dalle deroghe) non sono incluse nel medesimo piano particolareggiato o nella stessa lottizzazione, perché a rilevare sarebbe la disciplina privatistica insita nel tema delle distanze tra le costruzioni (quindi la materia dell'*ordinamento civile*, di competenza esclusiva statale). Le uniche deroghe consentite sarebbero quelle rivolte ad aumentare le distanze fissate dalla normativa statale (quindi le c.d. deroghe verso l'alto);

- si applica, invece, l'ultimo comma dell'articolo 9 il quale prevede la possibilità, da parte delle Regioni, di dettare delle distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solamente in quanto inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio ⁽²⁸⁸⁾. Cioè quando le esigenze sono connesse ad un attività di *governo del territorio*, rispetto alla quale tornano ad essere rilevanti le competenze delle regioni.

È possibile, a questo punto, ravvisare nell'ultimo comma dell'art. 9 del Dm 1444 il punto di equilibrio tra le situazioni in cui la disciplina delle distanze ricade nella materia dell'*ordinamento civile*, e quelle ipotesi in cui invece la suddetta normativa rientra nella

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. Cassazione civile, sezione II, n. 26518, in data 3 luglio 2018, Roma, *Ragioni in fatto ed in diritto*, paragrafo 4, nella quale la Corte afferma, ritornando sulla giurisprudenza della Consulta che: “*In definitiva è da reputarsi legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche», e quindi «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio»... Richiamando quanto affermato da Corte Costituzionale n. 41/2017, va quindi ribadito che «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)»”.*

sfera di competenza della materia del *governo del territorio* ⁽²⁸⁹⁾ ⁽²⁹⁰⁾. Con ovviamente delle conseguenze importanti, per quel che riguarda la ripartizione della potestà tra Stato e Regioni.

2.3.2. - Ma il pensiero e gli indirizzi intrapresi dalla Corte di Cassazione, per quanto corretti sul piano logico, sarebbero stati inutili senza un avallo definitivo da parte della Corte Costituzionale. Pertanto non si può che procedere con l'analisi degli indirizzi e degli orientamenti intrapresi dal giudice delle leggi.

La prima sentenza rilevante sul punto è la pronuncia 16 giugno 2005, n. 232, che verte su di un giudizio di legittimità costituzionale in ordine alla Legge Regionale del

(289) Si veda anche Cassazione Civile, Sezione VI, n. 18588, in data 13/07/2018, nella quale si afferma, a proposito della disciplina delle distanze, che appunto *“il regime delle distanze delle costruzioni nei rapporti tra privati appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui le regioni possono derogare solo con previsioni più rigorose funzionali all'assetto urbanistico del territorio, giammai con previsioni meno rigorose”*.

(290) Cfr. Cassazione Civile, Sezione II, n. 27638, in data 30/10/2018, in cui la Corte ripropone la giurisprudenza della Consulta, affermando che la *“giurisprudenza costituzionale ha ribadito che la disciplina delle distanze fra costruzioni, che ha la sua collocazione nel codice civile..., attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. Essa, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che è illegittima l'eventuale previsione contenuta in una legge regionale che deroghi alla disciplina statale delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio. In tale ottica quindi, l'intervento derogatorio del legislatore regionale è consentito solo allorquando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere specifiche caratteristiche rispetto ad altri, per ragioni naturali e storiche; con la conseguenza che 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 è affidata anche alle Regioni perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio”*.

Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*)⁽²⁹¹⁾. Nella sentenza la Corte afferma che la disciplina delle distanze tra le costruzioni ha la propria collocazione prima di tutto nel Codice Civile, e che, di conseguenza, la suddetta disciplina è da far rientrare nella materia dell'*ordinamento civile* e quindi tra le materia di competenza esclusiva dello Stato, in quanto a rilevare sarebbero prima di tutto i rapporti privatistici⁽²⁹²⁾. Tuttavia, nel prosieguo della trattazione, la Corte spiega che, in talune circostanze, il territorio rileva anche su di altri piani, in quanto nello stesso si

(291) Sul punto si veda L. MACCARI in "A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del titolo V della Costituzione", Riv. giur. edilizia, fasc. 1, 2006, pag. 33, il quale commenta il contenuto della pronuncia n. 232 del 2005 della Consulta, affermando: "La Corte cost. con la sent. n. 232 del 16 giugno 2005 ha recentemente dichiarato l'illegittimità dell'art. 50 comma 8 lett. c) della l.r. Veneto n. 11 del 2004 nella parte in cui prevede che il piano regolatore generale può definire minori distanze rispetto a quelle previste dall'art. 9 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 1968 delle zone territoriali omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale, che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore. Il giudice costituzionale, con la pronuncia anzidetta, ha affermato che la disciplina delle distanze minime fra le costruzioni fissate dal c.c. attiene in via primaria ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi ed in caso di sua violazione la tutela è assicurata davanti al giudice ordinario che può disporre anche l'esecuzione in forma specifica. In secondo luogo, l'ordinamento giuridico statale prevede un sistema di norme dalle quali si ricava un generale principio di inderogabilità delle distanze minime con normative locali salvo alcune eccezioni, specificatamente definite, nelle quali sarebbero consentite deroghe in riduzione, purché previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone definite del territorio. Le deroghe sarebbero legittime unicamente in presenza di specifiche necessità che suggeriscono determinati assetti urbanistici definiti e circoscritti che attengono strettamente al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini generalmente considerati in funzione dei loro interessi privati. In sostanza, il rispetto delle distanze generalmente previste può soccombere solo di fronte ad un prospettato, concreto ed attuale interesse pubblico a garantire in un determinato contesto un particolare tipo di governo del territorio. Molto efficacemente la Corte ha censurato la norma regionale perché così come formulata non attiene all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali per la cui tutela la deroga è consentita, ma ha generalizzato una disciplina, secondo la quale il proprietario del fondo confinante con quello dove insiste una costruzione a distanza inferiore da quella prescritta dalla normativa vigente può costruire, o mantenere il proprio fabbricato ad una distanza dall'altro manufatto inferiore a quella ordinariamente stabilita, con il solo rispetto della prescritta distanza dal confine. È proprio tale estensione generalizzata della disciplina che ne provoca la sua illegittimità costituzionale".

(292) Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4, dove la Corte spiega bene che "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. In caso di sua violazione, la tutela dei diritti su di essa fondata, assicurata davanti al giudice ordinario, può essere suscettibile di esecuzione in forma specifica. 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".

paleserebbero altri e diversi interessi pubblici (il che richiama il concetto delle c.d. *tutele differenziate*, già esaminato nel corso del 1° capitolo). Tutto questo ha quale effetto quello di portare in primo piano il ruolo dei legislatori regionali, in quanto torna ad essere rilevante il tema del *governo del territorio*, una materia di legislazione concorrente ⁽²⁹³⁾.

A questo punto non possono nemmeno essere sottovalutati i criteri in base ai quali viene ripartita la potestà tra il legislatore statale e il legislatore regionale, in materia di *governo del territorio*. Un'ambito che la Corte provvede ad indagare e rispetto al quale afferma che, se spetta al legislatore statale la fissazione delle distanze minime tra gli edifici, e che a livello locale è possibile derogarvi solamente introducendo parametri più stringenti (ammettendo le c.d. deroghe verso l'alto), c'è comunque la possibilità di derogare in toto la disciplina delle distanze (ammettendo quindi pure le già citate «*deroghe verso il basso*»), fissata dallo Stato, purché siano presenti delle circostanze tali da far rilevare l'esigenza ad un corretto *governo del territorio* e purché le “*deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario*”

⁽²⁹³⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4, dove la Corte afferma che “*poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici. Ed è per l'influenza che le peculiarità dei diversi insediamenti possono avere che lo stesso codice civile, ancor prima della Costituzione, ha attribuito rilievo ai regolamenti locali, in un'epoca in cui unica fonte di normativa primaria era lo Stato. Una volta assegnate alle Regioni competenze normative primarie, il rilievo della connessione e delle interferenze tra interessi privati e interessi pubblici e della importanza delle caratteristiche locali in tema di distanze tra costruzioni ha trovato attuazione nel riparto di competenze legislative e nell'attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio, comprensiva, come si è detto, dell'urbanistica e dell'edilizia*”.

di determinate zone del territorio” (294). In sostanza, spetta in primo luogo allo Stato la determinazione della disciplina sulle distanze tra gli edifici, in particolare le distanze minime, tuttavia, se vengono in rilievo altri e diversi interessi, è consentita l'introduzione di deroghe più ampie da parte delle Regioni (e quindi di riflesso da parte dei Comuni). Soprattutto la Corte è alquanto sottile nel sottolineare di come ad essere rilevanti, e a dover essere considerati, sono soprattutto i rapporti tra le due materie dell'*ordinamento civile* e del *governo del territorio*. E che devono essere indagati attentamente i limiti che il legislatore statale, nella seconda sfera di competenza (in particolare nella determinazione delle norme di principio), può imporre alla potestà legislativa regionale. Si tratta di un chiaro monito all'attività del legislatore, che dovrà essere attento e preciso nella determinazione dei c.d. *principi fondamentali della materia*.

(294) Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4, dove la Corte stabilisce: “*Ma in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale.*

Ora, in materia di distanze tra fabbricati, primo principio, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori.

In secondo luogo, l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.

I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi”.

In epoca successiva la Consulta ha più volte riconfermato quest'orientamento, ad

esempio nella sentenza n. 6 del 2013 ⁽²⁹⁵⁾ ⁽²⁹⁶⁾ (

⁽²⁹⁵⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 6 del 2013, *Considerato in diritto*, punto 3.1, in cui si stabilisce che “questa Corte ha già affermato che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile... Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha altresì chiarito che, poiché «i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost. Per queste ragioni, in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; 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... Pertanto, la legislazione regionale che interviene in tale ambito è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico”.

⁽²⁹⁶⁾ Sul punto si veda L. BRUNETTI in “*Ordinamento civile, governo del territorio e distanze tra gli edifici*”, www.giurcost.it, il quale in un primo momento si sofferma sull’iter logico del ragionamento che “i giudici costituzionali seguono nei casi in cui si tratti di individuare il limite alla competenza della Regione in materia di governo del territorio”, per cui “nei casi in cui la Corte sia chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale potenzialmente invasiva della sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile essa sembra cioè, in un primo momento, valutare l’eventuale afferenza della normativa regionale – anche con criterio di prevalenza – alla materia “ordinamento civile”, ovvero la ricorrenza di possibili ambiti di interferenze tra tale materia e altre materie di competenza (concorrente) regionale. In un secondo momento, i giudici di Palazzo della Consulta valuteranno il rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, in materia di ordinamento civile, da parte della Regione. Infine, essi considererebbero anche la corrispondenza della disciplina dettata dalla Regione alle finalità istituzionali di tale ente”. L’autore prosegue poi stabilendo di come, nella pronuncia n. 6/2013, “la Corte costituzionale svolga il proprio ragionamento a partire dalla considerazione che «in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale», riconoscendo in un momento successivo che «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite dalle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio», cioè appunto alle finalità e competenze istituzionali di tale ente”.

297). È interessante osservare, in questo senso, di come, con la comparsa dell'articolo 2 bis TUE, avvenuta appunto nel 2013, la Corte abbia più volte rimarcato il fatto che il contenuto di questa disposizione rappresenti una perfetta sintesi di quanto fino ad allora affermato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla disciplina delle distanze tra edifici. È in particolar modo accaduto in numerose sentenze successive, come la n. 134

(297) A tal proposito D. PALOMBELLA in "Inviolabili le norme in materia di distanze tra costruzioni", Diritto & Giustizia, fasc. 0, 2013, pag. 106, nota a Corte Costituzionale, 23 gennaio 2013, n. 6, ben riassume il contenuto della pronuncia n. 6 del 2013, il quale afferma che "Anche in passato - ed in varie occasioni - il problema delle distanze legali aveva visto accusare le Regioni di invasione di campo ai danni dello Stato. Il problema non è certamente nuovo ed era stato già affrontato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 232 del 16 giugno 2005 che aveva visto cadere, sotto la scure della Consulta, alcune norme della Regione Veneto in materia di governo del territorio. Più recentemente, la Corte Costituzionale è tornata sul tema (...) alimentando una giurisprudenza ormai consolidata che considera la materia relativa alle distanze tra edifici, come di natura civilistica, in quanto disciplina i rapporti tra proprietari di fondi finitimi. La competenza legislativa, quindi, in primo luogo spetta al Legislatore statale. Le Regioni possono esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di tutela del territorio rimanendo, peraltro, all'interno dei confini dettati dalle norme statali. Le norme regionali, ipoteticamente, potrebbero dettare norme più severe e restrittive rispetto alle norme statali ma verrebbe invece preclusa la possibilità di introdurre nell'ordinamento disposizioni più permissive... In linea di principio potremmo affermare che le Regioni possono legiferare in materia solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Questa condizione si verifica quando, allo scopo di tutelare il preminente interesse pubblico, nasca l'esigenza di tutelare specifici aspetti del territorio che solo l'Ente Locale può conoscere. In definitiva, si tratta sempre di tutelare aspetti locali attinenti al governo del territorio. L'intervento del Legislatore regionale, in altri termini, è possibile solo quando sia necessario perseguire finalità di tipo urbanistico che vengono perseguite attraverso strumenti urbanistici (quali i piani particolareggiati e le lottizzazioni convenzionate) finalizzati a dare una disciplina organica al territorio".

del 2014 ⁽²⁹⁸⁾, ma poi anche più tardi con le nn. 178 ⁽²⁹⁹⁾ e 185 ⁽³⁰⁰⁾ del 2016, la n. 41

⁽²⁹⁸⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 134 del 2014, *Considerato in diritto*, punto 3, dove la Corte precisa che “*Tale principio è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale con l’art. 30, comma 1, a), 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»*”.

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 178 del 2016, *Considerato in diritto*, punto 3.1, in cui si afferma che “*in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, il «punto di equilibrio» – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, “esclusiva”, dello Stato... e, “concorrente”, della Regione, nella materia «governo del territorio» ... – si rinviene nel principio, estraibile dall’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 ... , per cui sono ammesse 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». Principio, questo, sostanzialmente poi recepito dal legislatore statale con l’art. 30, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l’art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, l’art. 2-bis*”.

⁽³⁰⁰⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 185 del 2016, *Considerato in diritto*, punto 4.1, dove la Corte, a proposito dell’articolo 2 bis, precisa ulteriormente che “*La disposizione recepisce la ricordata 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 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»*”.

del 2017 ⁽³⁰¹⁾, la n. 13 del 2020 ⁽³⁰²⁾, ed infine la n. 119 del 2020 ⁽³⁰³⁾ ⁽³⁰⁴⁾.

C'è evidentemente un compromesso di fondo, in grado di allineare tra loro due materie totalmente differenti, ai sensi dell'art. 117 Cost., vale a dire:

- l'*ordinamento civile*, di competenza esclusiva dello Stato;
- il *governo del territorio*, una materia invece di competenza concorrente Stato-Regioni.

⁽³⁰¹⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 41 del 2017, *Considerato in diritto*, punto 4.3, in cui la Corte afferma che “*la disposizione (cioè l’art. 2 bis del TUE), ... , 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»*”.

⁽³⁰²⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 13 del 2020, *Considerato in diritto*, punto 5, in cui la Corte afferma che le “*previsioni dell’art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, che hanno recepito la giurisprudenza di questa Corte e, nel confermare la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, consentono di derogarle entro limiti puntuali, «nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali»*”.

⁽³⁰³⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 119 del 2020, *Considerato in diritto*, punto 4.4, in cui la Corte afferma che “*tale delimitazione è stata recepita dal legislatore statale, il quale, con l’introduzione dell’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da parte dell’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, ha sancito 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*”.

⁽³⁰⁴⁾ Un contributo sul punto, giunto in seguito all’adozione dell’articolo 2 bis, soprattutto sul fronte della tutela delle competenze statali, proviene dall’articolo di D. ANTONUCCI, “*Deroghe locali per le distanze. Regioni e Province autonome possono ridurre anche gli standard urbanistici*” in *IlSole24Ore*, sezione Norme e Tributi, pubblicato il 16 Settembre 2013, pag. 13, il quale afferma che: “*Innanzitutto gli interventi normativi (quelli contemplati dall’art. 2 bis) non solo quelli a contenuto derogatorio dovranno riferirsi al momento della definizione o revisione di strumenti urbanistici ed essere comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio oppure di specifiche aree territoriali, come nel caso di piani particolareggiati o di lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche. In secondo luogo, le disposizioni regionali non dovranno risultare invasive della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del Codice civile e alle relative disposizioni integrative. Tra queste ultime, tuttavia, come segnalato negli stessi lavori preparatori alla legge di conversione, è ricompreso proprio l’articolo 9 del Dm 1444/1968, i cui contenuti le Regioni e le Province autonome potrebbero derogare in forza del nuovo articolo 2-bis. L’effettiva portata della disposizione, nella parte in cui fa «salva la competenza statale in materia di ordinamento civile» dovrà quindi necessariamente essere letta alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, anche nella sentenza n. 6/2013, ha legittimato l’intervento legislativo regionale solo se chiaramente correlato al perseguimento delle finalità pubblicistiche di complessiva gestione del territorio*”.

Ma in che cosa consiste questo compromesso? Il compromesso consisterebbe nel fatto che la disciplina delle distanze tra le costruzioni, e quindi il tema degli *standard edilizi*, evoca in primo luogo la materia dell'ordinamento civile, e il legislatore statale, in un simile contesto, detiene un ruolo centrale nella determinazione delle distanze minime tra edifici). Tuttavia, siccome il territorio è anche (e forse qualcuno dirà “soprattutto”) un luogo in cui confluiscono altri e differenti interessi ⁽³⁰⁵⁾, viene in rilievo la materia del *governo del territorio*, che è invece di competenza concorrente Stato-Regioni ⁽³⁰⁶⁾. Sicché il ruolo delle Regioni non può essere escluso a priori.

⁽³⁰⁵⁾ Si veda il primo capitolo in questo senso, in particolare la parte relativa alle c.d. *Tutele differenziate*.

⁽³⁰⁶⁾ Cfr. sul punto G. DI COSIMO in “*Se una legge vale meno di un decreto ministeriale*”, www.giurcost.it, il quale sottolinea le contraddittorietà nell'orientamento della Corte Costituzionale, in particolare guarda al contenuto della pronuncia n. 6 del 2013. Egli afferma di come “*la sentenza traccia una linea di riparto in base alla quale la legge regionale può derogare alla disciplina statale sulla distanza fra gli edifici solamente per interessi riconducibili al governo del territorio. In tal modo fissa quel che chiama «punto di equilibrio». Subito dopo aggiunge che il punto di equilibrio trova «sintesi normativa» nell'art. 9 del dm 1444 del 1968. Se ne deduce che la legge regionale è incostituzionale perché non rispetta la codificazione del punto di equilibrio contenuta nell'art. 9 di questo decreto ministeriale. Il risultato è che il decreto funge da parametro effettivo per il giudizio sulla legge regionale. Ciò solleva la questione del valore di questo decreto. La sentenza afferma che è dotato di «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato». Non è chiara l'esatta portata di tale affermazione. Escluderei che il decreto non possa essere assolutamente derogato. Infatti, avendo contenuto generale e astratto e dunque carattere normativo, è soggetto ai criteri di risoluzione delle antinomie, fra i quali figura il criterio di specialità il cui effetto tipico è la deroga. Piuttosto, più corretto è ritenere che solo alcuni atti non possono derogarlo. Quali siano questi atti si ricava dalla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, che pure insistono sul particolare valore del dm 1444 del 1968. Questi giudici enfatizzano il valore del decreto ministeriale allo scopo di farne prevalere le previsioni rispetto ad atti non legislativi (come strumenti urbanistici, regolamenti locali). In altre parole, il giudice costituzionale ripete con altri giudici che il decreto ministeriale ha un particolare valore ma, a differenza di questi, oppone tale valore alla legge regionale, senza spiegare perché l'atto, che fino a prova contraria resta pur sempre una fonte sublegislativa, abbia il potere di vincolare la legge regionale. Forse tale impostazione si spiega con il contenuto normativo del decreto ministeriale, il quale fissa parametri più restrittivi di quelli del codice civile. O forse considerato che la legge regionale stabilisce la stessa misura della norma statale, sarebbero venute meno le condizioni di fatto per derogare a quest'ultima”. Insomma, l'autore è bravo a mettere in luce diverse lacune nel percorso argomentativo della Corte.*

Esiste un punto di equilibrio, nell'indirizzo intrapreso dalla Corte Costituzionale (anche la Corte di Cassazione ha raggiunto la medesima conclusione ⁽³⁰⁷⁾). E questo punto di equilibrio è rappresentato dall'art. 9, 3° comma, 2° periodo, del Dm n. 1444, che parla di deroghe legittimamente ammissibili, nei riguardi della disciplina sulla distanze tra gli edifici, ma solo “*nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche*”. E cioè quando vi siano necessità connesse al *governo del territorio*, più che alla regolamentazione delle distanze tra fondi finitimi ⁽³⁰⁸⁾. Un punto di equilibrio che si frappone tra lo spazio normativo che legittimamente spetta allo Stato nella determinazione dei principi fondamentali e delle norme di fondo (in quanto *ordinamento civile*) e lo spazio che invece compete alle Regioni (e ai Comuni) in quanto pure il *governo del territorio* è coinvolto. Un punto di equilibrio che era ravvisabile in una fonte normativa ormai risalente nel tempo (il Dm 1444), che tuttavia i giudici hanno dovuto reinterpretare alla luce delle più recenti istanze (soprattutto quanto è stato introdotto per mezzo della riforma costituzionale, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001).

2.4. - L'articolo 2 *bis* del TUE rappresenta il perfetto di esempio di ricezione e traduzione, da parte del legislatore, di istanze mosse in prima battuta dalla giurisprudenza. Infatti al suo interno troviamo quanto affermato fino ad ora a proposito della possibilità per le Regioni di derogare alla normativa sulla distanze in determinate circostanze. È il caso quindi di comprendere come il legislatore abbia tradotto nel concreto il pensiero espresso in più sedi dai giudici, tanto di merito, quanto di legittimità, che fino ad ora è stato analizzato.

⁽³⁰⁷⁾ Cfr. Cassazione Civile, Sezione II, n. 27638, in data 30/10/2018, dove la Corte afferma che “*nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» – il punto di equilibrio deve essere individuato nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, dotato di particolare efficacia precettiva e inderogabile, in quanto richiamato dall'art. 41-quinquies I. 17 agosto 1942, n. 1150, così che, secondo le indicazioni interpretative della giurisprudenza costituzionale, e come poi disposto dall'art. 2-bis del TUE, è legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio*”.

⁽³⁰⁸⁾ Si veda la pronuncia n. 6 del 2013, *Considerato in diritto*, punto 3.2.

In tal senso possono venire in soccorso i lavori preparatori della Camera dei Deputati. In essi si dice che la *“lettera a) del comma 1 dell’articolo 30, introdotta nel corso dell’esame parlamentare, inserisce nel testo del D.P.R. n. 380/2001 l’articolo 2-bis rubricato disposizioni derogatorie in materia di limiti di distanza tra fabbricati”*. Si afferma inoltre che *“la norma (il riferimento è chiaramente all’art. 2 bis) fa genericamente riferimento alla possibilità di prevedere norme in deroga al D.m. n. 1444/1968 e, per tale ragione, sembrerebbe introdurre una facoltà di deroga più ampia rispetto a quanto indicato nella rubrica (che fa riferimento ai limiti di distanza tra fabbricati)”* ⁽³⁰⁹⁾. In realtà il documento è piuttosto sterile ⁽³¹⁰⁾ e rivela, in definitiva, di come il legislatore statale non abbia perso molto tempo a ragionare sul tema delle

⁽³⁰⁹⁾ Cfr. Camera dei deputati, XVII Legislatura, Progetti di legge, *Le leggi*, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, *“Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”*, convertito, in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 9 agosto 2013, n. 98, Schede di lettura (Articoli da 1 a 40), documento n. 36/4, Tomo I, pag. 234.

⁽³¹⁰⁾ Si veda sul punto A. SCONOCCHIA BIFANI in *“Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 Giugno 2013, n. 69”*, Riv. giur. edilizia, fasc.1, 2014, dove l’autrice ci riporta una diversa prospettiva, affermando che la *“ratio legis di tale intervento normativo è chiara; in una fase di forte contrazione economica come quella che sta affrontando il nostro Paese e che coinvolge inevitabilmente anche il settore immobiliare è evidente l’intento del legislatore di incentivare i flussi imprenditoriali e gli investimenti, nonché promuovere l’economia reale e l’attività edilizia”*.

distanze, limitandosi a riportare il pensiero alla base di un indirizzo giurisprudenziale ormai affermatosi da quasi un decennio ⁽³¹¹⁾.

3. - Il tema delle distanze tra fabbricati (quindi gli standard *edilizi*) è da sempre, come si è potuto vedere, oggetto di analisi e dibattito, tanto da parte della dottrina, che della giurisprudenza, forse a causa di quel suo carattere di trasversalità, che anima tanto la sfera privatistica quanto quella pubblicistica della disciplina delle distanze tra costruzioni. La sfera privatistica va ricercata nel richiamo che la disciplina delle distanze, tra le costruzioni, fa alle norme contenute nel Libro III del codice civile (artt. 873 e ss.) ⁽³¹²⁾, mentre quella pubblicistica va rinvenuta in una serie di norme che sono

⁽³¹¹⁾ Sul punto si veda soprattutto quanto afferma il documento n. 36/4, Tomo I, che tratta gli artt. dall'1 al 40, contenuti nel D.L. 21 giugno 2013, n. 69, che, a pag. 235, il quale rivela l'importanza del pensiero del giudice delle leggi: *“In materia di distanze, si segnala che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 232/2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 50, comma 8, lettera c), della legge della regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11, recante norme per il governo del territorio. La Corte ha ricordato che l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato. I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi. Quanto affermato nella sentenza citata è stato ribadito nelle successive sentenze nn. 114/2012 e 6/2013. In particolare nella sentenza n. 6/2013 la Corte costituzionale ha affermato che il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» e quella regionale in materia di «governo del territorio» trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, che la stessa Corte ha più volte ritenuto dotato di «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato». Le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti ora indicati, se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”*.

⁽³¹²⁾ Si veda in particolare A. SCONOCCHIA BIFANI in *“Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 Giugno 2013, n. 69”*, Riv. giur. edilizia, fasc.1, 2014, dove l'autrice si sofferma anche sul tema della distinzione tra disposizioni integrative e non integrative delle norme del codice civile in materia di distanze (un discorso che ha rilevanza soprattutto in ordine alla questione delle ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo). In ogni caso, l'autrice sostiene che le norme regolamentari costituiscono fonti integrative delle disposizioni del codice allorquando esse siano volte a rafforzare, coordinare ed armonizzare la disciplina dell'agglomerato urbano e del rapporto di vicinato rispetto al pubblico interesse ad un ordinato assetto urbanistico. Diversamente, non presentano alcun carattere integrativo né modificativo quelle norme regolamentari che, se pur dirette incidentalmente ad assicurare una migliore coesistenza ed una più razionale utilizzazione delle proprietà private, tendono “principalmente” a soddisfare interessi di ordine generale, come quelli inerenti alle esigenze igieniche ed alla tutela dell'estetica edilizia.

contenute tanto nella normativa nazionale (Dm del 2 aprile 1968 e Testo Unico dell'Edilizia), quanto in quella locale, in particolare in regolamenti edilizi e strumenti urbanistici locali ⁽³¹³⁾ ⁽³¹⁴⁾. Le due sfere vengono in contatto tra loro nel momento in cui gli interessi privatistici e pubblicistici sono rilevanti in egual misura.

3.1. - Quanto è stato detto fino ad ora, in ordine alla riconduzione della disciplina delle distanze tra le costruzioni, a seconda dei casi, sia alla materia dell'*ordinamento civile* che a quella del *governo del territorio*, ha delle ripercussioni su quelli che sono i rapporti che intercorrono tra la competenza legislativa esclusiva statale e la competenza legislativa concorrente delle Regioni. Il tema non è da sottovalutare, dato che, come affermato più volte dalla Corte Costituzionale, la materia delle distanze rientra in primis nell'ambito dell'"*ordinamento civile*", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma qualora siano investiti anche interessi di natura pubblicistica legati al territorio ⁽³¹⁵⁾, è rilevante anche ai fini della materia di competenza concorrente del "*governo del territorio*", ai sensi dell'art. 117, 3° comma cost.

Sicché il legislatore regionale, o le stesse Amministrazioni Comunali in sede di adozione di strumenti urbanistici locali, hanno la possibilità di introdurre delle deroghe,

⁽³¹³⁾ Cfr. G. COCCO in "*Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte «si complica la vita»*", Riv. giur. ambiente, fasc. 1, 2006, pag. 70, il quale sostiene, sul punto che "*la disciplina delle distanze tra costruzioni, che attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, ed è disciplinata dalle norme c.c. (in particolare gli artt. 873 ed 875). Come tale detta normativa rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi di quanto previsto dall'art. 117, comma secondo, lett. l), Cost. Senonché può accadere che i fabbricati vengono ad insistere su una frazione di territorio che dimostra, rispetto ad altre, specifiche caratteristiche di ordine storico o naturale. In ragione di ciò la stessa disciplina codicistica, già anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, ne aveva valorizzato la peculiarità, riconoscendo la possibilità di stabilire distanze inferiori in sede locale*".

⁽³¹⁴⁾ Cfr. R. AGNOLETTI in "*Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005*", Riv. giur. edilizia, fasc. 5, 2005, pag. 1414, dove l'autrice afferma che "*la disciplina della distanza tra costruzioni, che trova la sua collocazione nel Codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi... Tuttavia, dato che i fabbricati insistono su un territorio che può avere rispetto ad altri specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda va oltre i limiti propri dei rapporti interpersonali e tocca anche interessi pubblici*".

⁽³¹⁵⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4, Roma, 8 giugno 2005, in cui la Corte afferma che: "*poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici*".

imponendo distanze sia maggiori, che minori, in funzione della determinazione di un assetto urbanistico complessivo ed unitario di determinate zone del territorio (che è proprio quello che recita l'articolo 2 *bis* del Testo Unico dell'Edilizia il quale, e questo aspetto era già stato sottolineato, ha recepito la giurisprudenza della Consulta). Ma questa possibilità sussisterà solo quando ad essere prioritariamente rilevanti siano le esigenze pubblicistiche connesse al *governo del territorio* appunto, altrimenti troverà applicazione la disciplina dettata, in via esclusiva, dal legislatore statale, vale a dire il Dm n. 1444 ⁽³¹⁶⁾. Non a caso il punto di equilibrio è rappresentato, come è già stato sottolineato, proprio dal Dm 1444, all'art. 9.

Quanto alle deroghe va osservato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 232 del 2005, ha chiarito che l'ordinamento statale consente sì delle deroghe alle distanze minime fissate dallo Stato mediante normative locali, purché queste deroghe “*siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio*” e che tali deroghe, “*devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi*” ⁽³¹⁷⁾.

Più di recente il giudice delle leggi è ritornato sulla disciplina dell'art. 9 del Dm n. 1444, e ne ha affermato l'inderogabilità da parte della legislazione regionale ⁽³¹⁸⁾, salvo quei casi in grado di giustificare delle deroghe sul punto. In quanto, nelle materie di

⁽³¹⁶⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 6 del 2013, *Considerato in diritto*, punto 3.1, Roma, 16 gennaio 2013, in cui la Corte sostiene che: “*in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; 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*”.

⁽³¹⁷⁾ Si veda, per maggiori dettagli, Corte Costituzionale, pronuncia n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4, Roma, 8 giugno 2005.

⁽³¹⁸⁾ Cfr. Corte Costituzionale, pronuncia n. 6 del 2013, *Considerato in diritto*, punto 3.2, Roma, 16 gennaio 2013, la quale richiama la propria precedente giurisprudenza: “*Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» e quella regionale in materia di «governo del territorio», come identificato dalla Corte costituzionale, trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato» (sentenza n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011; sentenza n. 232 del 2005). Quest'ultima disposizione consente che siano fissate 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»”.*

competenza esclusiva statale sono vincolanti per le Regioni, sia le leggi, che le normative statali di livello regolamentare. Quindi pure coloro che ritenevano di poter intaccare il prestigio e la rilevanza del Dm 1444, a causa della natura regolamentare dello stesso, si sono dovuti ancora una volta ricredere. In quella circostanza, poi, l'affermazione dell'inderogabilità della disciplina contenuta nell'art. 9 era giustificata anche dal fatto che in quel caso, in concreto, ad essere rilevante era la sfera privatistica, e quindi ad essere richiamata era prima di tutto la materia dell'*ordinamento civile*.

3.2. - Volendo riassumere, quanto detto fino ad ora, si potrebbe cominciare con il dire che prima dell'introduzione dell'articolo 2 *bis* da parte del Decreto "*del fare*", la disciplina delle distanze tra gli edifici trovava posto, tra le fonti di livello statale, unicamente nel Codice Civile e nel Dm 1444. Con la possibilità per i pianificatori locali, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 9 del Dm, di dettare delle disposizioni derogatorie "*nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche*". In pratica essendo in via generale richiamata la materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, erano concesse sì delle deroghe, ma solamente in casi (davvero) limitati.

Con la comparsa dell'art. 2 *bis* TUE, che, di fatto, ha cementificato l'attività della giurisprudenza concretizzatasi fino a quel momento, è stato riaffermato che quando divengono rilevanti altri e diversi interessi pubblici, i quali richiamano la materia del *governo del territorio*, di competenza concorrente, vi sarebbe la possibilità di realizzare delle deroghe maggiori, purché queste (limite fissato dalla giurisprudenza della Consulta) riguardino "*assetti urbanistici*". Cioè queste deroghe sarebbero giustificate dal fatto che in talune circostanze ad essere rilevante è l'attività di governo del territorio

e non invece i “*rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi*” ⁽³¹⁹⁾ ⁽³²⁰⁾ ⁽³²¹⁾.

Come già sottolineato, l'articolo 2 *bis* è perfettamente in linea con quanto fino ad adesso è stato affermato ⁽³²²⁾, infatti non aggiunge nulla di nuovo, recependo in maniera rigida potremmo dire, secondo gli studiosi, la giurisprudenza della Corte Costituzionale

⁽³¹⁹⁾ Cfr. Corte Costituzionale, n. 232 del 2005, *Considerato in diritto*, punto 4.

⁽³²⁰⁾ Cfr. Corte Costituzionale, n. 6 del 2013, *Considerato in diritto*, punto 3.1.

⁽³²¹⁾ Ancora, sul punto si veda R. CHIEPPA in “*Deroga alle norme sulle distanze fra le costruzioni tra ordinamento civile e competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio: le insidie di una «giurisprudenza consolidata» relativa ad efficacia di decreto ministeriale datato nel tempo*”, *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 1, 2013, pag. 0158B, il quale afferma anch'esso di come: “*La Corte costituzionale con l'annotata sent. n. 6 del 2013... riafferma alcuni principi sulla competenza in materia di distanze minime nelle costruzioni, ritenendola, in linea di principio, attinente in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, con collocazione innanzitutto nel codice civile e con precisazione in ulteriori interventi normativi statali: la relativa regolamentazione, quindi, rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile e di conseguenza nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nel contempo, sulla scia di un precedente indirizzo giurisprudenziale, la Corte opportunamente riafferma e precisa che la disciplina sui fabbricati, in quanto insistono su un territorio, «esorbita dai limiti propri dei rapporti interpretati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura è stata affidata alle Regioni in base a competenza concorrente in materia di governo del territorio».*

La anzidetta apertura alla possibilità di intervento legislativo regionale viene, nella sentenza annotata, meglio completata, con richiamo puntuale all'art. 9 d.m. n. 1444 del 2 aprile 1968, ammettendosi espressamente la possibilità, proprio sui «limiti in deroga», di un intervento legislativo delle Regioni, essendo a queste «consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite dalle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio».

⁽³²²⁾ Cfr. A. SCONOCCHIA BIFANI in “*Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 Giugno 2013, n. 69*”, *Riv. giur. edilizia*, fasc.1, 2014, la quale intraprende un differente indirizzo di pensiero, affermando che “*la ratio legis di tale intervento normativo è chiara; in una fase di forte contrazione economica come quella che sta affrontando il nostro Paese e che coinvolge inevitabilmente anche il settore immobiliare è evidente l'intento del legislatore di incentivare i flussi imprenditoriali e gli investimenti, nonché promuovere l'economia reale e l'attività edilizia*”.

(323) (324) (325). Nonostante questo ruolo, passivo del legislatore, di mera ricezione potremmo dire, l'articolo 2 bis non sembra essere immune da problemi, in primis di

(323) Si veda sul punto R. CHIEPPA in *“Ancora sui principi fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzioni e sugli interventi in zone sismiche”*, Giurisprudenza Costituzionale, fasc. 1, 2017, pag. 0463B, dove l'autore afferma che *“il richiamo che è vero e proprio recepimento da parte del legislatore statale (sent. n. 134 del 2014) è accompagnato dalle precisazioni che ferma deve restare la competenza statale in materia di ordinamento civile e che il potere regionale deve essere esercitato nell'ambito della definizione o revisioni di strumenti urbanistici con determinate funzionalità: così risultando evidente una volontà del legislatore di recepire le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in proposito”*.

(324) Cfr. R. CHIEPPA in *“Ancora sui principi fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzioni e sugli interventi in zone sismiche”*, Giurisprudenza Costituzionale, fasc. 1, 2017, pag. 0463B, dove nella nota n. 19 riporta che *“Certamente non fondata è la tesi che attribuisce all'intervento normativo del 2013 un carattere del tutto innovativo... Invece, dal testo normativo, risulta evidente la volontà del legislatore di recepire ed avvalorare l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale sul valore delle distanze minime, risultanti dal combinato disposto delle norme del codice civile e dal d.m. del 1968, come confermato dal riferimento puntuale alla competenza in materia di ordinamento civile e al potere regionale esercitabile nell'ambito di poteri di programmazione di strumenti urbanistici, entro finalità esattamente coincidenti con le argomentazioni della stessa giurisprudenza costituzionale”*.

(325) Sempre sul fronte del lavoro di sintesi effettuato dal legislatore, e confluito nell'articolo 2 bis, in ordine all'indirizzo intrapreso dalla giurisprudenza sul tema delle deroghe alla disciplina delle distanze, si veda A. DI MARIO in *“Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il «decreto del fare»”*, Urbanistica e appalti, Novembre 2013, il quale afferma: *“Venendo ora all'analisi della nuova norma, è chiara l'analogia con le sentenze della Corte costituzionale che hanno interpretato la deroga contenuta nell'art. 9 del D.M. 1444: la norma richiama espressamente il limite della competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative (che sono quelle in materia di distanze) e fa riferimento all'assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali, che evoca l'assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio del quale parla la sentenza della Corte... la norma è stata concepita come un tentativo di rivitalizzare la deroga alle distanze prevista dall'art. 9 del D.M. 1444, spesso disconosciuta nell'applicazione giurisprudenziale e comunque riconosciuta dalla Corte costituzionale, come conferma anche la rubrica dell'art. 30 del «decreto del fare»”*.

ordine interpretativo ⁽³²⁶⁾ ⁽³²⁷⁾.

Fino ad ora si è parlato dell'articolo 2 *bis*, come del risultato di un'opera di traduzione legislativa, da parte del legislatore, di un indirizzo giurisprudenziale formatosi attorno al tema delle distanze tra le costruzioni. All'inizio si è accennato di come in realtà la norma sembra fare riferimento ai soli standard *edilizi*, stando alla rubrica della norma. Mentre forse ad essere coinvolti, esaminando più attentamente la lettera della norma, sono pure gli *standard urbanistici*. Ma su di quest'aspetto si tornerà nel prosieguo della trattazione ⁽³²⁸⁾. Ora forse è il caso di comprendere come l'articolo 2 *bis* è stato applicato.

⁽³²⁶⁾ Cfr. A. SCONOCCHIA BIFANI in “*Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 Giugno 2013, n. 69*”, Riv. giur. edilizia, fasc. 1, 2014, la quale si concentra sui problemi di ordine interpretativo che pone l'articolo 2 *bis*: “*È pacifico che una corretta interpretazione di una disposizione legislativa deve esser condotta in primo luogo basandosi sul significato lessicale della stessa che, allorquando sia chiaro ed univoco, esclude il ricorso ad altri canoni interpretativi. Ove detta chiarezza difetti, l'interpretazione letterale deve essere affiancata da quella logica, che vada ad indagare quale sia stata la reale intenzione del legislatore: difatti, mentre una interpretazione letterale attribuisce alla disposizione il significato che si evince immediatamente dalle parole utilizzate, l'interpretazione logica mira invece ad individuare lo scopo che il legislatore ha inteso raggiungere mediante la norma (nel nostro caso quello di favorire il rilancio dell'economia edilizia) basandosi sul fondamento della stessa e non guardando alle finalità ispiratrici del complesso normativo nel quale la disposizione oggetto di analisi va ad inserirsi. A ciò si aggiunga che, nonostante il titolo della legge o delle rubriche non abbiano alcuna forza cogente per l'interprete, non sono tuttavia prive di valore e significato: il novello art. 2-bis del d.p.r. 380/2001 è rubricato “*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*”. Pertanto, alla luce di quanto detto, si è indotti a ritenere che il potere di deroga sia stato attribuito con esclusivo riguardo ai limiti di distanze tra fabbricati e non con riferimento a tutti gli standard urbanistici*”.

⁽³²⁷⁾ Cfr. A. DI MARIO in “*Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il “decreto del fare”*”, Urbanistica e appalti, Novembre 2013, il quale, tornando sui problemi di ordine interpretativo, causati dalla cattiva formulazione dell'articolo 2 *bis*, a partire dall'art. 9 del Dm 1444, afferma che: “*le Regioni non possono dettare norme sostitutive dell'art. 9, in quanto invaderebbero l'ambito dei rapporti tra privati. Mi pare allora confermata la tesi secondo la quale l'art. 30 del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 non ha attribuito alla Regioni il potere di dettare una normativa di principio sostitutiva degli standard nazionali anche in materia di distanze. Ne consegue che neppure è possibile che le Regioni possano dettare disposizioni integrative dell'art. 873 c.c. per due ragioni. In primo luogo perché l'art. 2- bis del D.P.R. n. 380/01 riserva allo Stato la competenza relativa alle norme del codice civile e alle disposizioni integrative. In secondo luogo perché il limite della funzionalità delle norme «a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali» comporta che le nuove disposizioni sulle distanze non hanno carattere edilizio, come le norme dei regolamenti integrativi del codice civile, ma urbanistico*”.

⁽³²⁸⁾ Possiamo tuttavia accennare ad alcuni aspetti già messi in mostra per la verità. Infatti, nel momento in cui si precisa che le deroghe alla disciplina delle distanze sono legittime nel momento in cui vengono in rilievo esigenze connesse al governo del territorio, si sta affermando (in parte concetti già sottolineati all'interno del 1° capitolo) implicitamente che ad essere considerate sono le circostanze che attengono all'urbanistica, più che all'edilizia vera e propria (anche se la materia del *governo del territorio* racchiude, al suo interno, tanto l'*edilizia* quanto l'*urbanistica*).

4. - C'è già stata l'occasione e modo per trattare la legislazione lombarda (in particolare la legge regionale n. 12 del 2005), in materia urbanistica, in occasione dell'analisi svolta, all'interno del 2° capitolo, attorno alle singole esperienze regionali maturate a partire dal 1968, anno di approvazione del Dm 1444, sul fronte degli standard.

Ma la legislazione lombarda rappresenta anche un perfetto esempio di applicazione, da parte del legislatore regionale, della deroga di cui all'articolo 2 *bis*. Infatti, prendendo in considerazione proprio la Legge regionale lombarda n. 12 del 2005, come è stata innovata dalla Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18 ⁽³²⁹⁾, in essa è contenuto l'articolo 103, comma 1 *bis* ⁽³³⁰⁾. Il testo della norma in questione prevede proprio una deroga in ordine all'applicazione del Dm n. 1444. Nella disposizione, in particolare, vengono richiamate altre norme contenute all'interno della Legge Regionale n. 12,

⁽³²⁹⁾ Cfr. A. GIUSTI “*I limiti costituzionali alle leggi urbanistiche regionali di «quarta generazione»*”, *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2021, pag. 2124C, la quale, in ordine al carattere della Legge Regionale n. 18 del 2019, osserva che: “*Alla categoria (vale a dire tra le leggi regionali che hanno inaugurato una nuova stagione di leggi urbanistiche all'insegna della riduzione del consumo di suolo, del riuso, della riqualificazione e del recupero delle aree degradate) appartiene anche la l.r. Lombardia n. 12 del 2005 che, grazie alle modifiche apportate al testo originario dalla l.r. Lombardia n. 18 del 2019, al comma 3-bis dell'art. 1 individua fra gli obiettivi della pianificazione la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e territoriale, per la realizzazione di un «modello di sviluppo territoriale sostenibile»*”.

⁽³³⁰⁾ **Art. 103, comma 1 bis “Disapplicazione di norme statali” della Legge Regionale n. 12 del 2005.**
1 bis. “*Ai 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 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), 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*”.

come l'articolo 26, in particolare i commi 2 e 3 ⁽³³¹⁾ ⁽³³²⁾, che più avanti, nel prosieguo della trattazione, si avrà modo di trattare nuovamente.

Ma ritornando all'articolo 103, è possibile notare di come in esso vi sia un chiaro riferimento alla giurisprudenza a cui è stato fatto cenno fino ad adesso. Infatti nella parte finale della norma si afferma, a proposito della deroga nei confronti del Dm n. 1444, che resta salva *“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”*. Come si può notare si parla della possibilità di derogare al rispetto della distanza minima di 10 metri tra edifici (che dovrebbe tuttavia restare ferma nel restante numero di casi), purché tale deroga riguardi *“fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario”*. Si tratta di un chiaro e preciso riferimento alla

⁽³³¹⁾ **Art. 26, commi 2 e 3 “Adeguamento dei piani” della Legge regionale n. 12 del 2005.**

2. *“I comuni deliberano l'avvio del procedimento di adeguamento dei loro PRG vigenti entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e procedono all'approvazione di tutti gli atti di PGT secondo i principi, i contenuti ed il procedimento stabiliti dalla presente legge.*

3. *I comuni deliberano l'avvio del procedimento di approvazione del PGT entro il 15 settembre 2009, dandone immediata comunicazione alla Regione. Decorso inutilmente tale termine, la Giunta regionale, sentito il comune interessato e accertatane l'inattività, nomina un commissario ad acta che provvede in luogo dell'ente”*.

⁽³³²⁾ Sul punto si veda F. GIGLIOTTI in *“Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all'esperienza regionale calabrese)”*, www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale, quanto alla perdita di centralità del Dm 1444, afferma: *“È bensì vero che – in armonia con le stesse prospettive nazionali di riforma – non mancano, nel panorama legislativo complessivo, modelli (regionali) di riferimento che sembrano prescindere dall'ossequio al d.m. n. 1444/68: è il caso, in particolare, della L. Reg. Lombardia n. 12/05, la quale, per le finalità alle quali assolvono, astrattamente, gli standards urbanistici, non solo prevede (nell'art. 9), in sostituzione degli standards, la predisposizione comunale di un piano dei servizi inteso a garantire qualità, fruibilità ed accessibilità di dotazioni infrastrutturali di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, ma addirittura stabilisce (nel testo modificato dalla L. R. n. 4/08) che «ai 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 all'interno di piani attuativi» (art. 103, comma 1 bis). E sebbene si tratti di un modello normativo coerente con la logica di tipo qualitativo delle dotazioni d'interesse generale oggi prevalente, non sono mancate serie perplessità in ordine al suo sostanziale distacco dal modello normativo nazionale, ed anche vere e proprie stigmatizzazioni della «furia distruttiva del legislatore lombardo»”. Anche se “è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a diciotto metri quadrati per abitante» (art. 9, comma 3, 3° inciso), mantenendo, così, «un residuo ma significativo legame con la disciplina statale»”.*

giurisprudenza della Consulta e di un analogia quindi con quanto afferma l'articolo 2 *bis* del TUE.

Come è già stato detto in apertura, l'articolo 103, comma 1 *bis*, può essere considerato un perfetto esempio di applicazione, da parte del legislatore regionale, di quella possibilità, prevista dall'articolo 2 *bis*, di derogare alla disciplina statale contenuta nel Dm n. 1444. Nonostante ciò, si avrà modo di vedere di come anche l'art. 103, comma 1 *bis*, non è esente da critiche.

4.1. - Il punto di partenza di questo paragrafo è appunto la legge regionale n. 12 del 2005, anche se, ai fini di questa indagine, interessa una precisa norma, vale a dire l'articolo 103, comma 1 *bis*, introdotto dalla Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18. Si cercherà però di comprendere, ugualmente, quale sia stato il sentiero percorso dalla legislazione lombarda in materia di *governo del territorio*, partendo appunto dall'analisi delle prime versioni della L.R. n. 12 del 2005.

La legge regionale n. 12 del 2005, nella sua versione originale, prevedeva già degli elementi di discontinuità rispetto al passato, ed era pertanto considerata una legge piuttosto all'avanguardia⁽³³³⁾. Molto innovativa è soprattutto la parte del provvedimento che disciplina gli strumenti di governo del territorio, che vengono individuati:

7. nel *piano territoriale regionale* (p.t.r.), che è uno strumento di programmazione;
8. nel *piano territoriale di coordinamento provinciale* (p.t.c.p.), che si occupa in particolare di attività agricola, di mobilità, di tutela ambientale e paesaggistica;
9. nel *piano di governo del territorio* (p.g.t.), che va a sostituire il vecchio piano regolatore generale. Il p.g.t. si compone di tre atti:

⁽³³³⁾ Sul punto si veda G. BELTRAME in "Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n.12/2005", www.pausania.it/sul-piano-di-governo-del-territorio-della-nuova-legge-lombarda-n-12-2005/, Milano, maggio 2005, il quale è invece piuttosto critico nei confronti dell'impostazione della Legge Regionale n. 12 del 2005: "In realtà sembra di trovarsi di fronte più che a un piano "innovato" e ripensato, ad un piano volutamente "smembrato" e "disarticolato", onde renderlo sempre meno "piano" (in senso proprio) sempre più innocuo, sempre più vago, sempre più facilmente variabile a piacimento, sempre più "contrattabile" e "negoziabile"".

- a) il *documento di piano* ⁽³³⁴⁾;
- b) il *piano dei servizi*, che contiene le scelte in materia di “localizzazione” ⁽³³⁵⁾;
- c) il *piano delle regole* ⁽³³⁶⁾.

La legge regionale n. 12 non contiene un rigido rapporto quantitativo tra capacità edificatoria e quantità di aree standard, perché a definire tale rapporto ci pensa il *piano dei servizi* (previsto all'articolo 9 ⁽³³⁷⁾), con l'unico obbligo di rispettare il limite minimo di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, di 18 mq² per abitante ⁽³³⁸⁾, un parametro che era già previsto dal Dm 1444.mIn realtà lo strumento del piano

⁽³³⁴⁾ Sul punto P. S. RICHTER in “*La nuova urbanistica regionale*”, Studi dal XXII Convegno nazionale, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021, pag. 24, afferma che “*il Documento di Piano, che identifica le strategie di fondo e indica i limiti allo sviluppo insediativo per garantire la salvaguardia dei valori ambientali, in stretto raccordo con la VAS (strumento che ha particolare incidenza sulle scelte urbanistiche in quanto la procedura valutazione si dipana, in parallelo all'istruttoria del piano allo stesso livello di amministrazione, garantendo un più stretto raccordo tra 'amministrazione precedente' e 'amministrazione competente' e una reale introiezione dell'interesse ambientale entro la pianificazione)*”.

⁽³³⁵⁾ Sul punto si veda P. S. RICHTER in “*La nuova urbanistica regionale*”, cit., pag. 25, dove l'autore afferma che “*il Piano dei Servizi (uno degli elementi di maggior contenuto innovativo della legislazione lombarda), a cui sono affidate le strategie e le progettualità per l'implementazione delle dotazioni territoriali e del verde urbano e di cintura, da redigere a valle di una analisi degli utilizzatori urbani e dei rispettivi bisogni situati (non solo i residenti ma - secondo gli insegnamenti della sociologia urbana - anche le popolazioni ternarie e i city users), in definitivo superamento delle logiche vincolistico-parametriche retaggio della sedimentazione normativa tardorazionalista e con il riconoscimento di un ampio spazio per un ventaglio di modelli perequativo-compensativi ed incentivati*”.

⁽³³⁶⁾ Cfr. P. S. RICHTER in “*La nuova urbanistica regionale*”, cit., pag. 25, dove l'autore afferma che “*il Piano delle Regole, che detta le norme per garantire la qualità degli interventi nel paesaggio diffuso e per la più rigorosa sottrazione a trasformazioni degli spazi extraurbani. L'innesto delle norme in tema di limitazione del consumo di suolo e di rigenerazione si è compiuto in due momenti*”.

⁽³³⁷⁾ **Art. 9, 1° comma “Piano dei servizi” della Legge Regionale n. 12 del 2005 (versione storica).**

1. “*I comuni redigono e approvano il piano dei servizi al fine 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 le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste*”.

⁽³³⁸⁾ Sul punto si veda G. BELTRAME in “*Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n.12/2005*”, www.pausania.it/sul-piano-di-governo-del-territorio-della-nuova-legge-lombarda-n-12-2005/, Milano, maggio 2005, il quale, in ordine ai 18 mq. per abitante, afferma: “*Con l'abrogazione totale della legge 1/2001 (proposta dall'art. 104) gli standard urbanistici scompaiono definitivamente, sia come definizione e articolazione che come quantità minima obbligatoria. Non sopravvivono dunque nemmeno nella forma del "pasticciaccio" dell'art. 7 della 1/2001. La furia distruttiva del legislatore lombardo ha finalmente raggiunto tutti i suoi peggiori obiettivi? Un imprevisto increscioso incidente di percorso ha tuttavia, all'ultimo momento, reintrodotta uno standard minimo obbligatorio di 18 mq/lab. (art. 9, comma 3). Proprio quelli del Decreto del 1968! Cosa potrà accadere?*”.

di servizi era presente già nella Legge Regionale n. 1 del 2001 ⁽³³⁹⁾, in cui però si restava fedelmente ancorati ai principi del Dm 1444 del 1968 ⁽³⁴⁰⁾ ⁽³⁴¹⁾. Quanto al *piano delle regole* questo invece sostituisce le "tavole" e le norme tecniche di attuazione (NTA) del piano regolatore, disponendo la destinazione funzionale e la capacità edificatoria dei suoli, senza subire alcun vincolo da parte delle disposizioni contenute nel Dm n. 1444 del 1968 ⁽³⁴²⁾. Ma a ricoprire un ruolo centrale è il *Piano dei Servizi* ⁽³⁴³⁾, grazie al quale ciascun Comune analizza la propria dotazione di beni e impianti per la collettività e la loro efficacia, in termini di prestazione e accessibilità agli stessi

⁽³³⁹⁾ Cfr. Regione Lombardia, Territorio e Urbanistica, "*Piano dei Servizi. Linee guida per la redazione*", pag. 20, dove si afferma a proposito del Piano di Servizi che "è stato introdotto nella legislazione lombarda con la legge regionale n. 1/2001 che lo aveva delineato, all'articolo 7, come elaborato obbligatorio del Piano Regolatore Generale, per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico. Con tale legge lo standard urbanistico era stato ripensato, passando da un disegno astratto e onnicomprensivo della rete dei servizi alla redazione di un progetto coerente ed integrato di offerta, valutato nella sua fattibilità, con funzione, oltre che di soddisfazione della domanda, di effettiva qualificazione di un territorio e di sostegno alla sua competitività".

⁽³⁴⁰⁾ Cfr. E. BOSCOLO in "*Le regole dell'urbanistica in Lombardia*", in particolare il Cap. V "*Il piano dei servizi e la costruzione della parte pubblica della città*", Pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, 2006, Milano, pag. 95, dove l'autore afferma però che "*l'approvazione del piano consentiva unicamente di diminuire la dotazione necessaria di standard*".

⁽³⁴¹⁾ Piccola nota: anche in questo caso, come molti altri già incontrati nel corso dell'analisi svolta all'interno del 2° capitolo, un tentativo valido, volto a superare la disciplina del Dm n. 1444, alla fine è costretto a scontrarsi con la realtà e a fare dietrofront, per ritornare sui propri passi. Com'è accaduto con la legislazione lombarda in materia di standard.

⁽³⁴²⁾ Si veda in particolare SILVIA A. FREGO LUPPI in "*Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*", Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 2006, pag. 55, dove l'autrice fa notare di come "*Se dunque con le previsioni sul piano dei servizi viene radicalmente rivisto il sistema degli standard, con quelle sul piano delle regole si abbandona lo schema delle zonizzazioni di cui al citato d. min., fino a oggi riferimento centrale per le pianificazioni urbanistiche. Una vera rivoluzione dunque, nel cui ambito si inseriscono le norme, di cui si è detto, con le quali il Comune può perseguire fini di perequazione urbanistica*".

⁽³⁴³⁾ Cfr. G. BELTRAME in "*Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n.12/2005*", www.pausania.it/sul-piano-di-governo-del-territorio-della-nuova-legge-lombarda-n-12-2005/, Milano, maggio 2005, per una voce critica nei confronti del Piano di Servizi della Legge Lombardia n. 12, il quale afferma: "*Mentre il Piano dei servizi definito dall'art. 7 della l.r. 1/2001 non era altro che un "allegato" alla Relazione del piano regolatore (cosa assai logica) il Piano dei servizi diventa ora un atto, del tutto autonomo, senza termini di validità ma "sempre modificabile", del Piano di governo del territorio... E' facile prevedere che il Piano dei servizi tenderà a configurarsi nella pratica come uno strumento di "alta mistificazione urbanistica" e di "pretesto" per una ulteriore espansione di aree urbanizzabili*".

(³⁴⁴), superando finalmente la logica delle previsioni solo “quantitative” (³⁴⁵) (³⁴⁶). L’indagine, imposta dal piano di servizi, è rivolta ad uno scopo, ossia verificare che in ciascun comune lombardo siano garantite quelle attività e quei servizi che ciascun cittadino ha il diritto di poter usufruire (³⁴⁷). In pratica questo modello supererebbe la concezione della sola previsione di standard, senza un’effettiva constatazione, nella realtà, della loro presenza (³⁴⁸). Pertanto ogni Comune, dal più popoloso al meno abitato, non deve più informare (o far combaciare, che dir si voglia) la propria struttura territoriale allo schema rigido delle zone fissate dal Decreto ministeriale. Il piano dei servizi restituisce a ciascun amministrazione comunale una maggiore autonomia, dando

(³⁴⁴) Sul punto si veda P. URBANI in *“Riforma Urbanistica. Relazione del prof. Paolo Urbani al Convegno “Dall’urbanistica al governo del territorio”*”, nel sito www.pausania.it/la-riforma-urbanistica/, Firenze, 19 aprile 2004, il quale afferma che: *“La legislazione regionale (vedi in primis piano dei servizi in Lombardia) ... ha posto il problema, specie a livello comunale, del collegamento tra edificabilità delle aree e dotazione effettiva dei servizi”*.

(³⁴⁵) Cfr. Regione Lombardia, Territorio e Urbanistica, *“Piano dei Servizi. Linee guida per la redazione”*, pag. 23, dove si afferma che *“Il concetto di standard prestazionale compare per la prima volta nella legislazione lombarda con la legge regionale n. 9/1999 sulla Programmazione Integrata di Intervento (P.I.I.). Attraverso questo concetto si attua il passaggio da uno standard cogente, atemporale e decontestualizzato, ad uno strumento di qualità urbana ed ambientale, che privilegia la realizzazione del possibile, rispetto ad un’ipotesi di quadro ideale, ma sovente irrealizzato”*.

(³⁴⁶) Cfr. Regione Lombardia, Territorio e Urbanistica, *“Piano dei Servizi. Linee guida per la redazione”*, pag. 65, dove a proposito del sopraggiungere della concezione di standard qualitativo, al posto di quello quantitativo, si afferma che *“Alla convinzione che alla crescita della domanda si dovesse far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell’offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, si è oggi sostituita l’idea che il potenziamento dell’offerta possa essere perseguito soprattutto attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi). Di conseguenza gli interventi prioritari dovrebbero riguardare, in prevalenza, la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, che sono state fino ad oggi gestite in modo settoriale e/o contraddittorio, secondo gli obiettivi delle specifiche istituzioni di gestione”*.

(³⁴⁷) Cfr. Regione Lombardia, Territorio e Urbanistica, *“Piano dei Servizi. Linee guida per la redazione”*, pag. 58, dove si sottolinea di come *“Un’analisi dello stato dei servizi di un territorio deve, dunque, permettere in primo luogo di verificare se la copertura di base è assicurata per tutti, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità. E’ così possibile identificare e circoscrivere le insufficienze e le necessità di miglioramento organizzativo. Il confronto tra offerta e domanda di servizi permette di verificare se il servizio pubblico di base ha saputo tener conto delle specificità territoriali e delle caratteristiche della popolazione e, qualora si manifestino carenze, permette di inventare soluzioni originali, adatte al territorio e di identificare le priorità, tanto economiche che sociali”*.

(³⁴⁸) Cfr. E. BOSCOLO in *“Le regole dell’urbanistica in Lombardia”*, in particolare il Cap. V *“Il piano dei servizi e la costruzione della parte pubblica della città”*, Pubblicazioni dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, 2006, Milano, pag. 97, dove si dice che *“Si passa da un modello in cui per ciascun abitante era normativamente prevista una dotazione minima di aree destinate a pubblici servizi ad uno schema fondato sull’analisi dei bisogni concreti della collettività reale”*.

così la possibilità ai Comuni lombardi di differenziarsi l'uno dall'altro, imponendo così alle amministrazioni comunali un compito gravoso, perché hanno il compito di interrogarsi sui motivi di diversificazione del territorio.

Insomma quanto è stato detto fino ad adesso è sicuramente una prova dei molti profili di novità rinvenibili, già all'epoca, nella legislazione lombarda. Ma questa prospettiva, di assoluta novità della legislazione lombarda, era ben visibile già all'epoca dell'adozione del Dm n. 1444, o addirittura prima, quando diverse esperienze comunali si misero in moto per agire su grandezze, poi oggetto di intervento da parte dei parametri contenuti nel Decreto ministeriale n. 1444.

In Lombardia, per l'appunto, si passò dalle originarie previsioni di 18 mq² per abitante, da destinare a attrezzature e servizi per la collettività, a 26,5 mq² per abitante⁽³⁴⁹⁾. L'innovazione sembra pertanto essere un carattere insito nella legislazione lombarda, e non deve pertanto stupire che la stessa sia oggi uno dei primi esempi, anche in negativo, di applicazione dell'articolo 2 *bis* TUE. Tuttavia non mancano dei profili di illegittimità in quest'attività legislativa, seppur innovativa, del legislatore lombardo.

5. - Quanto è stato detto fino ad ora poteva essere tranquillamente tralasciato nell'ottica di un lavoro incentrato solamente sul rapporto tra standard di livello statale e standard di livello regionale, perché si sarebbe rivelata eccessivamente ricercata sul piano del particolare. Tuttavia una simile attività si è comunque mostrata utile per rivelare il grado di innovazione raggiunto dalla Regione Lombardia, già dai primi anni '2000, sul fronte dell'urbanistica. Ora però, occorre comprendere se sussistono dei profili di illegittimità nella suddetta legge, e, qualora vi fossero, quali possano essere. E per far ciò, si farà uso di quanto è stato affermato nell'Ordinanza n. 1949, adottata dalla 4^a sezione del Consiglio di Stato nel marzo 2022.

⁽³⁴⁹⁾ Cfr. E. BOSCOLO in *“Le regole dell'urbanistica in Lombardia”*, in particolare il Cap. V, *“Il piano dei servizi e la costruzione della parte pubblica della città”*, Pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, 2006, Milano, pag. 102, dove l'autore ci mostra di come non mancarono gli eccessi, come il fatto che *“i comuni compresi nell'area del Piano intercomunale milanese nel febbraio 1967 deliberarono di vincolare nei rispettivi territori aree secondo un esorbitante rapporto 100 mq/lab... Il vero obiettivo della cultura urbanistica di quel periodo era quello di sottrarre uno stock di aree alla spinta speculativa”*.

5.1. - Che cosa può dire di così interessante l'Ordinanza a proposito della Legge Regionale n. 12 del 2005?

La controversia, da cui muove i suoi passi l'Ordinanza, concerne la disciplina urbanistica prevista dal *Piano di Governo del Territorio* (PGT), approvato nel 2019 dal Comune di Villasanta, di un'ampia area di proprietà privata, facente parte della porzione sud del territorio comunale, occupata da insediamenti produttivi dismessi o sottoutilizzati, per i quali il PGT prevedeva la reindustrializzazione, in chiave moderna.

Il Comune di Villasanta aveva previsto l'applicazione, per quell'area, di uno *standard* pari al 55% della superficie del compendio, notevolmente superiore al limite minimo del 10%, individuato per le aree destinate ad insediamenti industriali o assimilati dall'articolo 5 del Dm n. 1444 del 1968 ⁽³⁵⁰⁾.

L'impostazione, appena esposta, è ritenuta del tutto legittima dal Comune di Villasanta, in quanto fondata nel fatto:

- che l'articolo 103, comma 1-*bis*, della Legge Regionale della Lombardia n. 12 del 2005, ha disposto la disapplicazione delle norme del d.m. n. 1444 del 1968 per i PGT (salvo la disciplina sulle distanze tra edifici, rimasta ferma nel numero di 10 mt.);
- che l'articolo 103, comma 1-*bis*, della Legge Regionale della Lombardia n. 12, è conforme al principio previsto dall'articolo 2 *bis* del TUE, il quale prevede, per leggi e regolamenti regionali, la possibilità di derogare alle prescrizioni del suddetto Dm n. 1444/1968, “*con particolare riguardo a quelle in materia di spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi*”, e dunque agli standards.

⁽³⁵⁰⁾ **Art. 5 “Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” del Dm n. 1444 del 1968.**

1. “I rapporti massimi di cui all'articolo 17 della legge n. 765 del 1967, per gli insediamenti produttivi, sono definiti come appresso:

- 1) nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;
- 2) nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq. di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq. di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765 del 1967); tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative”.

Il titolare dell'area sottoposta a standard (tal *Fallimento s.r.l.*) nell'ambito del giudizio ha criticato l'impostazione del Comune, poco fa esposta, affermando:

- a) che la “*disapplicazione*” del d.m. n. 1444/1968, per effetto dell'articolo 103, comporterebbe la conseguenza di affidare ai PGT, di ciascuna amministrazione comunale, la definizione della quantità di *standard*, senza nemmeno un parametro di riferimento stabilito a livello regionale (con la conseguenza che questo creerebbe delle evidenti situazioni di disomogeneità tra i singoli Comuni);
- b) che tale interpretazione, dell'articolo 103, comma 1-*bis*, contrasterebbe con l'articolo 2 *bis* del TUE, poiché "*l'attribuzione alle Regioni del potere di regolamentare la materia degli standards in modo difforme dal Decreto non può essere interpretata come totale liberalizzazione (in eccesso e in riduzione) delle regole affidate all'arbitrio di ogni singola amministrazione comunale, perché contrasterebbe con il rispetto degli articoli 7, 10, 13 e dell'articolo 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, in tema di piani urbanistici generali e di piani particolareggiati, che rendono obbligatoria la fissazione di standards, di limiti e parametri inderogabili per l'edificazione applicabili in sede di pianificazione urbanistica, disposizione che ha legittimato l'emanazione del d.m. in argomento. Invece, l'articolo 2-bis perseguirebbe l'obiettivo di consentire alle Regioni di fissare limiti diversi rispetto a quelli del d.m. per orientare le scelte pianificatorie comunali, con la conseguenza di rendere possibile la limitata modifica dei parametri generali previsti dal d.m. medesimo*"⁽³⁵¹⁾.

Il titolare dell'area sottoposta a standard, e interessata dalla controversia, domanda al Collegio pertanto, per l'ipotesi in cui fosse ritenuta corretta la tesi del Comune e non percorribile una interpretazione adeguatrice delle norme vigenti, di scrutinare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 26 e 103, comma 1 *bis*, della citata l.r. n. 12 del 2005 per contrasto con gli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 113 e 117 della Costituzione, in relazione ai principi

⁽³⁵¹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 1.3.

fondamentali dettati dagli articoli 7, 10, 13 e 41-*quinqües* della l. n. 1150 del 1942 ⁽³⁵²⁾ (353).

Ma al Collegio viene domandato anche di scrutinare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, di legittimità costituzionale, in ordine all'articolo 2 *bis* del

⁽³⁵²⁾ Si veda in particolare il Consiglio di Stato, Sentenza non definitiva n. 3912 del 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e Diritto*, Punto 15, dove la questione viene affrontata in modo analitico e così prospettata: “*Se sia o meno non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1-bis, in combinato disposto con gli artt. 9 (implicitamente dedotto) e 26, della l.r. n. 12 del 2005, in riferimento all’art. 117, terzo comma Cost., stante la competenza concorrente dello Stato in materia di “governo del territorio”, all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., stante la legislazione esclusiva statale nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, nonché in riferimento ad altri valori tutelati dalla Costituzione, quali il differente trattamento di cittadini che realizzino lo stesso intervento edilizio in Comuni differenti (art. 3 Cost.), il diritto di proprietà (art. 24 Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.); posto che la legge regionale (art. 103, comma 1-bis) - in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici (art. 26) - prevede che non si applicano tutte le disposizioni del d.m. del 1968 diverse da quelle attinenti alle distanze tra fabbricati, le quali sono derogabili a determinate condizioni, e demanda al “Piano dei servizi”, adottato dal Comune in collegamento con il “Documento di piano” (artt. 8 e 9), l’individuazione, previa determinazione del numero degli utenti sulla base di criteri predefiniti, della dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale, la dotazione di verde, i corridoi ecologici e il sistema di verde di connessione tra territorio rurale ed edificato, la viabilità, stabilisce solamente una dotazione minima (art. 9, comma 3), pari a diciotto metri quadrati per abitante, di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale per le zone residenziali; in tal modo violando i principi fondamentali della legislazione statale, che impongono in tutti i Comuni l’osservanza di “rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti (residenziali) e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” (art. 41- quinqües, commi 8 e 9, l. n. 1150 del 1942), come specificati dalle disposizioni del d.m. del 1968, più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile in quanto attuativo del suddetto art. 41- quinqües (art. 117, terzo comma); violando altresì, la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (117, secondo comma) e il buon andamento dell’amministrazione (art. 97), rimettendo alla regolamentazione comunale anche l’individuazione dei rapporti minimi di aree standard in zone diverse da quelle residenziali; nonché il diritto di impresa e il diritto di proprietà (artt. 41 e 42), rimettendo alla regolamentazione comunale anche l’individuazione dei rapporti massimi di aree standard; nonché finanche il diritto di difesa dinanzi al giudice (art. 24 e 113) in assenza di un parametro legislativo di riferimento per il sindacato di ragionevolezza della scelta del singolo Comune”.*

⁽³⁵³⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 1.3.

TUE ⁽³⁵⁴⁾. E questo perché l'articolo 103, comma 1-*bis*, è la concretizzazione di quanto prevede proprio l'art. 2 *bis*, che conferisce alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di adottare “*disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*”. Va sottolineato di come, se da un lato l'art. 103, comma 1-*bis*, dispone la generale non applicabilità del Dm 1444 (con l'eccezione della materia delle distanze), dall'altro, la Regione esercita il potere di legiferare riconosciute dall'art. 2 *bis* al minimo ⁽³⁵⁵⁾. Nel senso che, pur esercitando la deroga prevista dall'art. 2 *bis*, la Regione lo fa (quasi avesse timore di incorrere in censure ed errori) intervenendo nel solo ambito degli standards relativi agli insediamenti produttivi.

Nell'ordinanza si legge che: “*Il citato d.m. (vale a dire il Dm n. 1444 del 1968) è parzialmente disapplicato nella Regione Lombardia sulla base dell'articolo 103, comma 1-bis, lett. a), della legge regionale n. 12 del 2005, per cui la materia degli standards è interamente disciplinata, in ambito regionale, dall'articolo 9 (in particolare*

⁽³⁵⁴⁾ Si veda in particolare il Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e Diritto*, punto 16, dove si afferma che “*L'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 consente solo alle Regioni di prevedere disposizioni derogatorie al d.m. del 1968 in materia di standard, “nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”. Trattandosi di deroghe a principi della legislazione statale vincolanti sul territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, in mancanza, totale o parziale, dell'esercizio di tale potere di deroga da parte delle Regioni potrebbe inferirsi che si riaspande l'applicazione dei principi statali dell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, l. n. 1150 del 1942, come specificati dal d.m. n. 1444 del 1968, secondo lo stesso presupposto interpretativo assunto dal Fallimento*”.

⁽³⁵⁵⁾ Si veda in particolare il Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e Diritto*, punto 16.1.2., dove si afferma che “*In definitiva, si potrebbe dire che le norme regionali che derivano il loro fondamento nell'art. 2-bis integrino una “forma apparente” di esercizio del potere conferito alla Regione dall'art. 2-bis*”.

il 3° comma della Legge regionale lombarda) ⁽³⁵⁶⁾ *che prevede limiti minimi e non massimi soltanto per le zone residenziali e lascia alla programmazione urbanistica di competenza comunale la scelta della previsione di limiti minimi e massimi per tutte le altre destinazioni*” ⁽³⁵⁷⁾.

5.2. - Il Consiglio di Stato, nell’Ordinanza, fa notare di come in caso di declaratoria di incostituzionalità dell’articolo 2 *bis* del TUE verrebbe meno la base normativa di quelle disposizioni regionali che hanno dato seguito alla deroga nei confronti del Dm n. 1444 ⁽³⁵⁸⁾. Sicché è necessario riflettere per un momento su questo profilo, perché un eventuale declaratoria di incostituzionalità, proprio dell’art. 2 *bis*, avrebbe quale conseguenza l’illegittimità di un gran numero di norme regionali (anche se va detto, e in questo senso il 2° capitolo è di notevole aiuto, che non molte Regioni hanno concretizzato la deroga di cui all’art. 2 *bis*).

⁽³⁵⁶⁾ **Art. 9 “Piano dei servizi” della Legge Regionale n. 12 del 2005.**

3. *“Il piano dei servizi, per soddisfare le esigenze espresse dall’utenza definita con le modalità di cui al comma 2, valuta prioritariamente l’insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento. Analogamente il piano indica, con riferimento agli obiettivi di sviluppo individuati dal documento di piano di cui all’articolo 8, le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti, ne quantifica i costi e ne prefigura le modalità di attuazione. In relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a diciotto metri quadrati per abitante. Il piano dei servizi individua, altresì, la dotazione di servizi che deve essere assicurata nei piani attuativi, garantendo in ogni caso all’interno di questi la dotazione minima sopra indicata, fatta salva la possibilità di monetizzazione prevista dall’articolo 46, comma 1, lettera a)”*.

⁽³⁵⁷⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4ª sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 6.1.

⁽³⁵⁸⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4ª sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 11, in cui si afferma chiaramente che: *“La prospettata illegittimità costituzionale dell’articolo 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, per le ragioni testé evidenziate, comporterebbe il venir meno della base normativa delle disposizioni regionali 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, è fra queste, per quanto qui interessa, dell’articolo 103, comma 1-bis, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005”*.

Il Collegio, ritenendo rilevanti le questioni di legittimità costituzionalità ⁽³⁵⁹⁾ (prospettate dal Fallimento s.r.l.), domanda alla Corte Costituzionale di vagliare la legittimità:

- dell'art. 2 *bis* del TUE, in relazione all'articolo 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”*) della Costituzione. Quindi:
 - a) per un verso 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;
 - b) dall'altro perché il potere di pianificazione non può dirsi limitato alla sola individuazione delle destinazioni delle singole zone del territorio comunale, dovendo invece essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli ⁽³⁶⁰⁾;
- dell'art. 2 *bis* del TUE, in relazione agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto tale intervento normativo *“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*

⁽³⁵⁹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *Conclusioni*, punto 12, il quale afferma: *“Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, devono quindi essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le descritte questioni di legittimità costituzionale:*

i) dell'articolo 2 bis, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 [...] per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, della Costituzione;

ii) dell'articolo 2 bis, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 [...] per violazione dell'articolo 117, terzo comma, lettere m) ed s), della Costituzione;

iii) in via consequenziale, dell'articolo 103, comma 1-bis, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 [...] per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) ed s), e terzo comma, della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale”.

⁽³⁶⁰⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punti 10, 10.1, 10.2.

di dimensionamento delle aree a destinazione residenziale, degli spazi pubblici, delle infrastrutture, del verde pubblico [...]” ⁽³⁶¹⁾;

- in via consequenziale, dell’articolo 103, comma 1-*bis*, della Legge Regionale n. 12 del 2005, per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione. Una illegittimità appunto derivata dal fatto che, essendo l’art. 103, comma 1 *bis*, una norma che di fatto è diretta applicazione di quanto prevede proprio l’art. 2 *bis*, essendo contestata l’illegittimità di quest’ultima disposizione, non può che essere messo in discussione anche l’art. 103 ⁽³⁶²⁾.

5.3. - Va rammentato che l’Ordinanza, e questo aspetto viene sottolineato in più punti della pronuncia, nonché pure dal contenuto della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato n. 3912 del 2021, che precede temporalmente l’Ordinanza ⁽³⁶³⁾ ⁽³⁶⁴⁾, si riferisce al Dm 1444 nella prospettiva di dover considerare i soli standard *urbanistici*, in quanto la Corte ritiene che la disciplina delle distanze, e quindi gli standard *edilizi*, non sia coinvolta. Sicché l’eventuale illegittimità costituzionale dell’art. 2 *bis* verrebbe

⁽³⁶¹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 9.4, in cui poi si continua ad affermare: “... ciò peraltro comporta effetti discriminatori, rilevanti sotto il profilo della violazione dell’articolo 3 della Costituzione, nella misura in cui, obliterando l’esigenza di fissazione di criteri omogenei e uniformi a suo tempo espressa dai commi ottavo e nono dell’articolo 41-quinquies della legge n. 1150/1942, finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che – come puntualmente dedotto dal Fallimento nel presente giudizio - 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”.

⁽³⁶²⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 11, il quale sul punto afferma: “La prospettata illegittimità costituzionale dell’articolo 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001... comporterebbe il venir meno della base normativa delle disposizioni regionali 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, è fra queste, per quanto qui interessa, dell’articolo 103, comma 1-bis, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005”.

⁽³⁶³⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e diritto*, punto 16.1.1, dove il giudice afferma che “[...], da un lato l’art. 103, comma 1-bis, dispone la generale non applicabilità del d.m. del 1968 (con l’eccezione disciplinata della materia delle distanze, che nella causa non viene in rilievo)”.

⁽³⁶⁴⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e diritto*, punto 13.1, in cui si afferma che “[...], deve precisarsi che dalla fattispecie in esame derivano i confini della rilevanza della possibile questione di costituzionalità, dovendosi escludere ogni profilo attinente alle deroghe in materia di limiti di distanze tra fabbricati, sui quali la Corte costituzionale è più volte intervenuta”.

raggiunta nel contrasto con i principi costituzionali posti a presidio appunto dei c.d. standard *urbanistici*.

6. - Per pura dovizia di particolare occorre menzionare il fatto che il tema degli standard, anche ed in particolare sul fronte degli standard *urbanistici*, fu al centro di alcune proposte di riforma organica della materia urbanistica, avanzate dal legislatore è susseguitesesi nel corso del decennio 2005/2015. Ma non mancarono nemmeno proposte di riforma avanzate dalla dottrina ⁽³⁶⁵⁾ ⁽³⁶⁶⁾.

6.1. - Il disegno di legge, d’iniziativa del deputato Lupi, viene approvato alla Camera dei deputati il 28 giugno 2005 nel corso della XIV legislatura, con il titolo di “*Principi in materia di governo del territorio*”.

⁽³⁶⁵⁾ Si veda pure, sul punto, l’Istituto Nazionale di Urbanistica nella relazione alla proposta di legge “*Principi fondamentali del Governo del Territorio*“, <https://inu.it/old/2247/notizie-inu/la-proposta-di-legge-dellinu-sul-governo-del-territorio/>, dicembre 2008, nella quale, all’articolo 12, si può rinvenire qualche suggerimento in tema di standard *urbanistici*, nella parte in cui si afferma che: “*L’articolo 12... ribadisce la piena responsabilità delle leggi regionali relativamente alle previsioni quantitative, qualitative e prestazionali delle dotazioni pubbliche (già definiti come standard urbanistici), anche se la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutto il territorio nazionale, comporta che nella proposta sia comunque fissato un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni*”.

⁽³⁶⁶⁾ Cfr. P. STELLA RICHTER in “*Legge urbanistica - Pro memoria per il legislatore*”, Giust. civ., fasc. 6, 2000, pag. 311, in cui l’autore sottolinea di come “*Operazione assolutamente preliminare è quella di precisare la stessa nozione di urbanistica, perché ciò è indispensabile per delimitare sia l’oggetto della emananda legge quadro sia gli altri adempimenti che, come subito dirò, debbono accompagnarla. A tal fine non è necessario ripercorrere le vicende del concetto... Di qui la necessità di disciplinare, in modo coordinato, ma distinto, due materie aventi entrambe incidenza sul (medesimo) territorio: l’urbanistica, intesa come materia di competenza regionale, per la quale vanno appunto dettati, se non tutti, almeno alcuni elementi fondamentali di carattere innovativo, e l’insieme delle attività statali o comunque sovraregionali aventi diretta incidenza sull’uso del territorio. Non è evidentemente importante stabilire la denominazione convenzionale di tale secondo complesso di attribuzioni, cui alcuni alludono con l’espressione “urbanistica statale” ed altri chiamano “governo del territorio”; è invece importante ricordare che la scelta legislativa effettuata in occasione del completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni, e consistente nell’accorpamento in un solo settore organico di “tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”, non può proiettare i suoi effetti al di là delle finalità, per cui è stata compiuta, di rottura dei precedenti condizionamenti, rappresentati dal frazionamento delle attribuzioni e delle competenze, e non rende senz’altro una sola materia tutto ciò che comunque interferisce, in un momento dato, con l’assetto del territorio*”.

Nel disegno di legge è presente l'articolo 7 ⁽³⁶⁷⁾, di particolare interesse soprattutto alla luce del prosieguo di questa tesi e anche di quanto, in parte, è stato fino ad adesso raccontato. Infatti nella norma, rubricata “*Dotazioni territoriali*”, si afferma che quanto all'entità dell'offerta di servizi (vale a dire l'entità di attrezzature e servizi pubblici di interesse pubblico o generale) sono le Regioni che provvedono a determinare “*i criteri di dimensionamento per i servizi che implicano l'esigenza di aree e relative attrezzature*”, nel rispetto però “*di quanto stabilito ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione*”, e cioè ai sensi della c.d. attività di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*.

6.2. - La proposta di legge d'iniziativa del deputato Mariani viene presentata il 29 aprile 2008 alla Camera dei Deputati, ed è intitolata “*Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare*” (e cioè la proposta di legge n. 329).

⁽³⁶⁷⁾ **Art. 7. (Dotazioni territoriali) della proposta di legge Lupi, dal titolo “Principi in materia di governo del territorio”.**

1. “*Nei piani urbanistici deve essere garantita la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree e ad immobili. L'entità dell'offerta di servizi è misurata in base a criteri prestazionali, con l'obiettivo di garantirne comunque un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati. Nel rispetto di quanto stabilito ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le regioni determinano i criteri di dimensionamento per i servizi che implicano l'esigenza di aree e relative attrezzature.*”

2. *Al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio interessato, il piano urbanistico deve documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione e precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurandone un idoneo livello di accessibilità e fruibilità e incentivando l'iniziativa dei soggetti interessati”.*

Da Atti parlamentari, Senato della Repubblica n. 3519, XIV Legislatura – Disegni di Legge e Relazioni - Documenti, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/147963.pdf

Nella proposta di legge è presente l'articolo 16 ⁽³⁶⁸⁾, rubricato come “*Livelli minimi delle dotazioni territoriali*”. In esso si parla già di funzioni di pianificazione e programmazione orientate “*a garantire, sul territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili*”. La stessa norma, al 4° comma, lascia che i livelli essenziali, di cui poco fa, siano precisati sulla base di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro delle infrastrutture, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ⁽³⁶⁹⁾.

6.3. - La proposta di legge d'iniziativa del deputato Mantini, intitolata “*Principi fondamentali in materia di governo del territorio*”, viene presentata il 15 ottobre 2008 ⁽³⁷⁰⁾. In essa si parla di “*abbandono dell'attuale logica quantitativa degli standard, in mille modi derogata, in favore di standard prestazionali o reali, ossia di volta in volta valutati nell'ambito del piano-progetto operativo o nel piano comunale dei servizi e*

⁽³⁶⁸⁾ **Art. 16 “Livelli minimi delle dotazioni territoriali” della proposta di legge n. 329, d'iniziativa del deputato Mariani.**

1. “*La pianificazione e la programmazione del territorio prevedono la dotazione di attrezzature pubbliche e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale per garantire, sul territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nonché la dotazione delle reti e delle infrastrutture che consentono l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali e la mobilità dei cittadini e delle merci.*

4. *Le previsioni di cui al comma 3 sono conformate secondo livelli minimi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”.*

⁽³⁶⁹⁾ Nella relazione di presentazione al Progetto di legge Mariani (a pag. 6) si sottolinea di come “*Sulle dotazioni territoriali minime – i vecchi standard urbanistici – non è sufficiente definire un livello quantitativo minimo, ma occorre creare i presupposti di tipo qualitativo affinché attraverso le dotazioni territoriali sia possibile garantire l'effettività dei servizi ai cittadini. Quelli statali non possono che essere considerati requisiti minimi per garantire i livelli essenziali sul territorio nazionale, come previsto costituzionalmente*”.

⁽³⁷⁰⁾ Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Disegni di legge e relazioni, documenti, n. 1794, pag. 2*, dove sono messi bene in luce le direzioni che la proposta intende perseguire, vale a dire: nel fatto che “*non si può non essere favorevoli alla sollecita approvazione di una legge statale di soli principi per il governo del territorio*” e nel fatto che “*l'Italia deve inoltre concentrare politiche, azioni e risorse in una grande opera di riqualificazione dell'esistente (dai centri storici alle aree industriali dismesse)*”.

delle infrastrutture”, oltreché di “superamento dell’antica logica dello zoning monofunzionale” (371).

6.4. - Più recente è invece la proposta di legge che venne presentata al pubblico nel Luglio del 2014 dal Ministro Lupi (già protagonista di un disegno di legge in materia di urbanistica, avanzato nel corso di precedenti legislature, e poco fa esaminato), dal titolo “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”. L’articolo 6 (372), rubricato “Dotazioni territoriali essenziali e zone territoriali unitarie”, rilancia il ruolo dello Stato nella definizione delle dotazioni essenziali e riafferma

(371) Di interesse è l’articolo 9 della proposta di legge Mantini. Nella descrizione della proposta di legge, a proposito della suddetta disposizione, si dice che: “L’articolo 9 è di particolare rilievo poiché viene con esso riformato un antico « idolo » della pianificazione urbanistica: quello dello standard quantitativo che è stato di sicura utilità (e può esserlo tuttora) nella storia dell’urbanistica italiana, ma che difficilmente può essere predefinito a livello statale. Si è registrata a riguardo una tendenza univoca, nella legislazione regionale e nelle esperienze comunali, in direzione di standard qualitativi o prestazionali ossia di attrezzature urbane e territoriali e dei servizi locali necessari alla soddisfazione dei fabbisogni civili e sociali delle collettività interessate nonché all’accessibilità e alla mobilità dei cittadini e degli utenti”.

(372) **Art. 6, commi 1°, 2° e 6° “Dotazioni territoriali essenziali e zone territoriali unitarie” della Proposta di Legge Lupi del 2014.**

1. “La pianificazione e la programmazione del territorio devono prevedere la dotazione di attrezzature pubbliche, e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale per garantire, sul territorio nazionale, la dotazione delle reti e delle infrastrutture che consentono l’accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali e la mobilità delle persone e delle merci.

2. Costituiscono dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento dei livelli di qualità urbana e per la realizzazione di interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, nonché di infrastrutturazione del territorio, gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi relativi ai seguenti diritti di cittadinanza:

- a) salute, assistenza sociale e sostegno delle famiglie;
- b) istruzione, innovazione e ricerca;
- c) fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, sport e spettacolo;
- d) mobilità e accessibilità, trasporto delle persone e delle merci e collettivo, infrastrutture immateriali a rete;
- e) godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell’ambiente;
- f) sostegno della iniziativa economica in coerenza con l’utilità sociale e la sicurezza del lavoro;
- g) esercizio della libertà di religione e di espressione etico-sociale, di associazione a fini comunitari e culturali;
- h) servizio abitativo ed edilizia residenziale sociale.

6. Dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui ai commi 4 e 5, perde efficacia il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.1444, relativo ai “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765”.

l'importanza dello zoning, ritenuto imprescindibile, sulla base però di modalità aggiornate, e pertanto in netta contrapposizione rispetto al contenuto del Dm n. 1444, del quale ne viene previsto il venir meno sul piano dell'efficacia ⁽³⁷³⁾.

6.5. - Ancora più recente è l'istituzione di un Commissione ministeriale, presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, da parte del Ministro Giovannini, con l'obbiettivo di giungere alla definizione di una riforma organica della legislazione urbanistica ⁽³⁷⁴⁾. La Commissione è costituita da valenti studiosi (tra cui il professore Paolo Urbani) e nel ruolo di Presidente, della stessa, è stato individuato

⁽³⁷³⁾ Sul punto si veda, in particolare, E. BOSCOLO in *“Standard e poteri regionali”* in *“Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo Unico dell'edilizia al decreto ‘Sblocca Italia’”* di G. BERGONZINI - P. MARZARO, Maggioli editore, 2015, pag. 154, dove l'autore, a proposito della proposta di legge Lupi, afferma che: *“Il primo comma dell'art. 6 fissa una sorta di orizzonte assiologico stabilendo che la funzione di pianificazione e suoi strumenti (i piani di nuova denominazione prefigurati dal disegno di legge) debbono ‘prevedere la dotazione di attrezzature pubbliche, e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale per garantire, sul territorio nazionale, la dotazione delle reti e delle infrastrutture che consentono l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali e la mobilità delle persone e delle merci’; segue poi - sul presupposto che le infrastrutture non costituiscono un valore in sé ma hanno rilevanza in quanto piattaforme erogative di prestazioni di servizio pubblico - l'elencazione non già delle tipologie di dotazioni territoriali (come accadeva nel d.m.) bensì delle utilità e dei servizi (talune prestazionali: sanità, istruzione, assistenza, etc; talaltro fruitivi: paesaggio, ambiente, patrimonio artistico, etc.) che debbono essere garantite (attraverso le infrastrutture distribuite sul territorio) i cui livelli essenziali dovranno essere definiti dallo Stato, tramite intese con le Regioni”*.

⁽³⁷⁴⁾ Sul punto si veda il Decreto Ministeriale n. 441 del 2021 che ha istituito la suddetta Commissione, il quale recita, all'art. 1, 1° comma, che: *“È istituita, presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per quanto specificato in premessa, la Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia (di seguito “Commissione”)”*.

Raffaele Greco ⁽³⁷⁵⁾, giudice del Consiglio di Stato. Quest'ultimo è peraltro presidente di quella 4^a sezione del Consiglio di Stato che nel marzo del 2022 ha adottato l'Ordinanza n. 1949, poco fa esaminata.

⁽³⁷⁵⁾ Cfr. Decreto Ministeriale n. 441 del 2021, che ha istituito la suddetta Commissione, recita, all'art. 1, 2° comma, che: *“La Commissione è così composta: Pres. Raffaele Greco (Consiglio di Stato, esperto presso la Struttura tecnica di missione del Ministero), con funzioni di Presidente; Cons. Massimiliano Atelli (Corte dei Conti); Prof. Bruno Barel (Università di Padova); Prof. Stefano Boeri (Politecnico di Milano); Prof. Beniamino Caravita di Toritto (Università La Sapienza Roma); Arch. Oscar Girotto (Libero professionista); Prof. Francesco Karrer (Libero professionista, già Università degli Studi di Roma); Prof.ssa Francesca Moraci (Università Mediterranea Reggio Calabria); Prof.ssa Laura Ricci (Università La Sapienza Roma); Arch. Elvio Rostagno (Libero professionista); Pres. Diego Sabatino (Consiglio di Stato); Prof. Stefano Stanghellini (Università di Venezia); Prof. Paolo Urbani (Università Roma 3 e LUISS); Prof.ssa Elisa Valeriani (Università di Modena e Reggio Emilia); Prof. Ruggiero Dipace (Università degli Studi del Molise); Prof. Fabio Giglioni (Università “La Sapienza” di Roma); Arch. Vincenzo Russo (Reg. Campania – Conf. delle Regioni e delle Province autonome); Arch. Silvia Riso (Reg. Liguria – Conf. delle Regioni e delle Province autonome); Dott. Simone Busoni (UPI – Unione Province d'Italia); Dott. Fabio Poggioli (UPI – Unione Province d'Italia); Prof.ssa Carla Tedesco (ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani); Dott.ssa Stefania Dota (ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani)”*.

Nel Decreto Ministeriale n. 441 del 2021, che ha istituito la Commissione, si afferma, all'art. 2 ⁽³⁷⁶⁾, che la stessa avrà il compito di elaborare *“uno o più schemi di provvedimento finalizzati alla riforma organica dei principi della legislazione statale in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici”*.

Di recente la Commissione ha terminato i lavori, ed ha presentato un Disegno di Legge dal nome: *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*. Ha anche elaborato una relazione illustrativa allo stesso disegno di legge, nella quale si afferma, fin da subito, che *“Il presente disegno di legge [...] persegue l'obiettivo di realizzare una riforma complessiva della legislazione statale in materia di*

⁽³⁷⁶⁾ Articolo 2, 1° comma del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 441 del 2021.

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, difficoltà 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”*.

pianificazione urbanistica e governo del territorio, superando l'attuale assetto, ormai estremamente frammentato ma incentrato ancora sul ceppo della risalente legge n. 1150/1942, solo parzialmente rivisto e adeguato a seguito della diversa suddivisione delle competenze in subiecta materia conseguente all'istituzione delle autonomie regionali e – più di recente – alla riforma del Titolo V della Costituzione”.

Nel prosieguo della relazione si afferma, oltre a precisare il perché del titolo, del disegno di legge, *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”* ⁽³⁷⁷⁾, si stabilisce che uno degli obiettivi del Disegno di Legge sarà il tema degli standard *urbanistici*, soprattutto nell’ottica di intraprendere una concezione moderna di urbanistica. La definizione dei nuovi standard avverrà quindi all’interno di *“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*

⁽³⁷⁷⁾ Cfr. Relazione illustrativa al Disegno di Legge “Urbanistica”, elaborato dalla Commissione “Giovannini”, in cui si afferma che: *“... merita di essere immediatamente evidenziata la rilevanza dell’impiego, già nella rubrica del provvedimento, dell’endiadi tra “principi fondamentali” e “norme generali”, atteso che l’opera di revisione normativa intrapresa non investe unicamente la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di “governo del territorio” di cui al terzo comma dell’articolo 117 Cost., ma interseca anche plurime materie devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: al riguardo, mette conto richiamare non solo le inevitabili ricadute della disciplina in materia di pianificazione urbanistica sulla conformazione del diritto di proprietà (e, quindi, sulla materia “ordinamento civile” di cui al secondo comma, lettera l), del citato articolo 117) e le strette connessioni con la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lettera s) del medesimo comma), ma anche quanto affermato dalla 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”.*

territorio per la tutela del diritto di proprietà ma anche degli equilibri socio-economici che devono essere garantiti ai cittadini” ⁽³⁷⁸⁾.

Peraltro il lavoro della Commissione si è fondato pure sul contenuto dell’Ordinanza n. 1949 del marzo 2022 della 4^a sezione del Consiglio di Stato, dal quale è emerso, come si afferma nella Relazione illustrativa, che *“l’articolo 2-bis del T.U. edilizia [...] 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”*.

Infine, nella relazione illustrativa si afferma che, nella redazione ed elaborazione del Disegno di legge rubricato *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*, sono stati presi in considerazione pure quei disegni di legge e quelle proposte elaborate nel corso delle legislature precedenti ⁽³⁷⁹⁾.

Venendo al contenuto del Disegno di legge, *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*, la disposizione forse più rilevante, per le finalità

⁽³⁷⁸⁾ Cfr. Relazione illustrativa al Disegno di Legge “Urbanistica”, elaborato dalla Commissione “Giovannini”, in cui si sottolinea che: *“Si tratta di un assunto acquisito nella giurisprudenza più recente, che 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)”*.

⁽³⁷⁹⁾ Cfr. Relazione illustrativa al Disegno di Legge “Urbanistica”, elaborato dalla Commissione “Giovannini”, in cui si stabilisce che: *“Ai fini della predisposizione del presente articolato normativo, si è ovviamente tenuto conto dei vari disegni di legge che nelle passate legislature sono stati presentati per far fronte all’esigenza – già da tempo avvertita, come già accennato - di dotare l’ordinamento italiano di una disciplina della pianificazione del territorio compiuta e in linea con il rinnovato quadro costituzionale. Rispetto a tali passate proposte, quella attuale si connota da un lato per il carattere generale e di principio delle disposizioni, dichiaratamente intese a segnare il perimetro entro cui la potestà legislativa regionale potrà liberamente esplicarsi, dall’altro per l’evidenziata attenzione alle materie di competenza esclusiva statale con cui le disposizioni in tema di governo del territorio inevitabilmente interferiscono”*.

che intende perseguire questo lavoro, è l'art. 11. La disposizione è rubricata come *“Dotazioni urbanistiche e territoriali”* e stabilisce:

- al 1° comma ⁽³⁸⁰⁾ si afferma che sarà in sede di pianificazione urbanistica che si provvederà al reperimento delle aree da destinare ad attrezzature e a servizi, e di come pertanto saranno le Regione e i Comuni i soggetti deputati al dialogo per la quantificazione degli standard;
- al 2° comma ⁽³⁸¹⁾ si continua affermando che si procederà, *“al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili”*, ad adottare su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della funzione pubblica, nonché 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, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Un Decreto che avrà il compito di sostituire il Dm n. 1444,

⁽³⁸⁰⁾ Cfr. Art. 11, *“Dotazioni urbanistiche e territoriali”*, Disegno di Legge *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*, elaborato dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

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”*.

⁽³⁸¹⁾ Cfr. Art. 11, *“Dotazioni urbanistiche e territoriali”*, Disegno di Legge *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*, elaborato dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

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”*.

come precisato nella relazione illustrativa ⁽³⁸²⁾, e che pertanto dovrà essere adottato in sinergia con le Regioni e le Province autonome.

6.6. - A margine di questa riflessione è possibile notare di come anche i più recenti tentativi di riforma rivelano quali sono i fronti che, nell'ottica del legislatore, devono essere sondati. Si tratta, in particolare:

- 1) dei principi fondamentali in materia di *governo del territorio* (e quindi nell'ambito dell'urbanistica), per garantire che le Regioni, e i Comuni, godano di una certa libertà di manovra, ovviamente circoscritta entro confini ben precisi, individuati dallo Stato;
- 2) degli standard *urbanistici*, nell'ottica di stabilire, una volta per tutte, che la loro determinazione spetta allo Stato, in sinergia con le Regioni, nel rispetto del ruolo statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁽³⁸²⁾ Cfr. Relazione illustrativa al Disegno di Legge "Urbanistica", elaborato dalla Commissione "Giovannini", in cui si afferma, a proposito dell'art. 11, che: *"In stretta connessione con il tema del contenuto del piano urbanistico comunale si è inteso rivedere la materia degli standards urbanistici (articolo 11) ridefinendone i contenuti essenziali ai fini della garanzia dei servizi reali e personali in rapporto all'articolazione territoriale dello strumento urbanistico. 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). A tal fine, 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"*.

CAPITOLO 4° - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. L'importanza del linguaggio - 2. L'articolo 2 bis e l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 1949 - 2.1. Il contenuto dell'Ordinanza - 2.1.1. L'abdicazione del legislatore statale - 2.1.2. L'«autonomia» degli standard urbanistici - 2.1.3. L'illegittimità dell'art. 2 bis: le conseguenze - 3. La legislazione lombarda e gli standard - 3.1. Gli standard urbanistici propriamente detti - 4. Verso una riforma degli standard - 4.1. Una riforma dei rapporti, in termini di competenza, tra Stato e Regioni - 4.2. Gli standard urbanistici e l'art. 117, 2° comma, lettera m) - 4.3. Le più recenti proposte di riforma legislativa - 5. Considerazioni finali - 5.1. Alcuni punti fermi - 5.2. La posizione della Corte Costituzionale - 5.1.1. Il governo del territorio e i suoi principi fondamentali - 5.1.2. Il Dm 1444 quale principio fondamentale del governo del territorio - 5.1.3. L'art. 2 bis TUE e gli standard «urbanistici» - 5.2. L'opinione dell'autore.

A questo punto non possono che essere tracciate delle coordinate conclusive in merito al lavoro di indagine fin qui svolto. Partendo da una precisazione di ordine linguistico, si procederà poi ad un'analisi dei problemi principali che oggi affliggono la disciplina degli standard, per poi affrontare quella che dovrebbe essere una delle questioni centrali del diritto urbanistico: vale a dire la revisione della disciplina di cui al Dm n. 1444 del 1968. Infine, nel tracciare le conclusioni finali, si proverà ad immaginare quale potrebbe essere la posizione che la Corte Costituzionale assumerà in riferimento al rinvio effettuato dal Consiglio di Stato per mezzo dell'Ordinanza n. 1949 del 2022.

1. - La prima osservazione che occorre approntare è di ordine linguistico. Infatti con la dicitura “*standard urbanistici*” non si può più fare riferimento, in maniera generica, al solo contenuto del Decreto ministeriale n. 1444. Soprattutto se si ha riguardo per l'esame svolto nei primi paragrafi del precedente capitolo, che ha mostrato di come vi sia una netta frattura tra:

- i c.d. standard *urbanistici*, quindi gli standard che si occupano dei “*rapporti massimi, tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*” (vale a dire la disciplina contenuta nelle prime norme del Dm 1444, artt. 2 al 6);
- i c.d. standard *edilizi*, cioè quelli deputati a disciplinare “*Limiti di densità edilizia*”, “*Limiti di altezza degli edifici*” e “*Limiti di distanza tra i fabbricati*” (vale a dire la disciplina di cui agli artt. 7, 8 e 9 del Dm n. 1444).

L'utilizzo di una simile espressione (standard urbanistici per l'appunto) è al massimo concessa a colui che per la prima volta si dovesse approcciare al contenuto del Decreto, ma non di certo a chi è già venuto in contatto con il Dm 1444, ed è pertanto ben conscio della distinzione, di contenuto e di disciplina, tra i primi e i secondi (383).

Sicché il tema dell'utilizzo di un termine, in maniera coscienziosa, per indicare (in via generica si potrebbe dire) il contenuto di un provvedimento, avendo ben presente che quel termine è causa di confusione, perché potrebbe evocare discipline differenti (in quanto entrambe soggiacciono a quella terminologia), non può più essere trascurato. Soprattutto in seguito all'introduzione, nel Testo Unico dell'Edilizia, dell'articolo 2 *bis* (384), il quale, a causa della totale divergenza tra la rubrica della norma e il testo della stessa, continua (e continuerà) a dar luogo a problematiche, sia di ordine sostanziale, che di ordine interpretativo (e quindi linguistico).

(383) Una delle tante differenze, e lo si vedrà, consiste soprattutto nel fatto che le due tipologie di standard evocano differenti materie, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, 2° comma, Cost.

(384) Si veda sul punto l'articolo di D. ANTONUCCI dal titolo “*Deroghe locali per le distanze. Regioni e Province autonome possono ridurre anche gli standard urbanistici*” in *IlSole24Ore*, sezione Norme e Tributi, pubblicato il 16 settembre 2013, pag. 13, in cui l'autore parla di: “*Regioni e Province autonome possono ridurre le distanze legali tra fabbricati o gli standard urbanistici richiesti in fase di pianificazione. Il principio è in vigore dal 21 agosto con la legge n. 98/2013, di conversione del decreto "del fare" (Dl 69/2013)... La possibilità di un intervento normativo regionale investe anche gli standard urbanistici, come oggi definiti dagli articoli 3 e seguenti del decreto del 1968 e non si limita, quindi, alle sole distanze tra edifici*”. Nonostante in questa parte dell'articolo l'autore tenga distinti gli standard edilizi (distanza tra fabbricati) e standard urbanistici, nel prosieguo parla di standard urbanistici come: “*Dotazioni e attrezzature di un insediamento (spazi per attività collettive, verde pubblico, parcheggi, eccetera), generalmente paramtrate alla sua destinazione urbanistica (residenziale, produttiva, commerciale...).* Gli standard definiscono inoltre, sempre con riferimento alle varie zone omogenee, parametri urbanistici quali le distanze tra fabbricati, le altezze massime degli edifici e i limiti di densità edilizia, territoriale e fondiaria, ovvero i carichi complessivi di edificazione su una zona o una singola area”.

2. - Tornando all'art. 2 *bis* e all'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato, e avendo come riferimento la Legge Regionale n. 12 del 2005, nonché il lavoro di indagine riportato negli ultimi paragrafi del precedente capitolo, va ancora una volta sottolineato di come l'articolo 2 *bis*, nella misura in cui è stato applicato dal legislatore regionale, e cioè lasciando una quasi totale libertà al pianificatore locale, è in grado di evocare delle deroghe non soltanto nei confronti degli standard *edilizi*, e quindi nei confronti della disciplina delle distanze, come potrebbe lasciare intendere la rubrica della norma ("*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*"), ma anche nei confronti degli standard *urbanistici*, vale a dire nei confronti di quelle norme dettate dal Dm n. 1444 in materia di rapporti che devono sussistere tra gli spazi da destinare agli insediamenti (residenziali o produttivi) e gli spazi per il pubblico, che in molti provvedimenti normativi, soprattutto di carattere regionale, si provvede ad appellarli come "*dotazioni pubbliche*" o "*impianti di interesse generale*".

Questo è un particolare non del tutto trascurabile, dato che le due tipologie di standard richiamano differenti materie ai sensi dell'art. 117, 2° comma, della Cost., e quindi anche la deroga nei confronti di queste due discipline andrebbe trattata in modo del tutto differente, proprio perché sono coinvolte differenti materie di competenza esclusiva statale (ma questo è un discorso che verrà affrontato, con maggiore attenzione, nel prosieguo della trattazione). Sicché anche quest'ambito non può essere trascurato.

2.1. - A valle di quanto è stato affermato poco fa (vale a dire il fatto che l'art. 2 *bis*, in determinate circostanze, sembrerebbe imporre una deroga non soltanto nei confronti degli standard *edilizi*, ma anche verso gli standard *urbanistici*), occorre precisare che tutto ciò parrebbe essere confermato dal contenuto dell'Ordinanza n. 1949, pronunciata dalla 4ª sezione del Consiglio di Stato nel marzo 2022, visto che la Corte provvede in più punti ad escludere dal thema decidendum, in via esplicita, la disciplina delle distanze, e quindi gli standard *edilizi*. Ma l'ordinanza non si limita a questo, perché va ben oltre, fornendo una serie ulteriore di dati.

2.1.1. - L'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato stabilisce, in particolare, che è possibile ravvisare nell'art. 2 *bis* dei profili di incostituzionalità, nella parte in cui il legislatore statale abdica al ruolo che, ai sensi della lettera m), 2° comma, dell'art. 117

Cost., gli spetta. Vale a dire la fissazione, o determinazione che dir si voglia, dei c.d. *livelli essenziali delle prestazioni*. In questo caso, da intendersi nel senso che spetta al legislatore statale l'individuazione, in termini minimi, di quelle dotazioni o impianti di interesse generale di cui la collettività non può fare a meno ⁽³⁸⁵⁾. Un aspetto, questo, sottolineato pure dal lavoro della commissione Giovannini ⁽³⁸⁶⁾.

2.1.2. - Dall'Ordinanza emerge un ulteriore dato: e cioè che gli standard *urbanistici* sono rilevanti anche in circostanze nell'ambito delle quali non sono oggetto di considerazione gli standard *edilizi*, sancendo una sorta di autonomia concettuale e normativa dei primi.

Il dato emergerebbe dal fatto che il giudice amministrativo, nell'ordinanza e in altri provvedimenti della stessa causa, ha più volte precisato (richiamando in tal senso la giurisprudenza costituzionale) di come nella circostanza oggetto del giudizio le più volte citate sentenze della Corte Costituzionale, a proposito del tema della distanza tra i fabbricati ⁽³⁸⁷⁾ ⁽³⁸⁸⁾, possono essere tranquillamente trascurate, in quanto non hanno alcuna rilevanza alla luce del *thema decidendum*. Proprio perché ad essere rilevante è la

⁽³⁸⁵⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949, 17 marzo 2022, *La fase pregressa del giudizio*, Punto 9.4, in cui la Corte afferma che “*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. 1150/1942, 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*”.

⁽³⁸⁶⁾ Si veda sul punto il 3° capitolo

⁽³⁸⁷⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e Diritto*, punto 13.1, in cui si sostiene che: “*...dalla fattispecie in esame derivano i confini della rilevanza della possibile questione di costituzionalità, dovendosi escludere ogni profilo attinente alle deroghe in materia di limiti di distanze tra fabbricati, sui quali la Corte è più volte intervenuta. la fattispecie in esame è incentrata, infatti, unicamente sulle possibili deroghe, da parte della legislazione regionale, al D.M. del 1968 in materia di “spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli a quelli riservati alle attività collettive ai parcheggi” e dunque agli standards, “nell'ambito delle definizione revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali”*”.

⁽³⁸⁸⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 9, in cui si afferma che: “*... non vi è alcuna analogia della questione in esame rispetto a quelle esaminate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare sent. n. 13 del 7 febbraio 2020) relative alle norme del medesimo d.m. n. 1444/1968 in materia di distanze (articoli 9 e 10)*”.

disciplina di cui agli artt. 2 a 6 del Dm n. 1444, e non invece quella delle disposizioni successive, riguardanti invece gli standard *edilizi*.

2.1.3. - Un altro tema affrontato, nell'Ordinanza, dal Consiglio di Stato è la prospettazione di un'ipotesi: cioè quella in cui l'art. 2 *bis* TUE dovesse essere dichiarato incostituzionale. Qualora una simile circostanza dovesse attuarsi, questo avrebbe ovviamente delle ricadute. La prima di queste sarebbe quella per cui molte normative regionali (forse la maggior parte) verrebbero in via consequenziale dichiarate illegittime, perché adottate sulla base di quanto prevede l'art. 2 *bis* TUE, nella parte in cui consente alle Regioni, ed alle province autonome, di adottare delle disposizioni derogatorie rispetto alle norme del Dm n. 1444 ⁽³⁸⁹⁾. E in una simile prospettiva ad essere richiamato sarebbe, in primis, sicuramente il legislatore statale, che avrebbe l'ingrato compito di correre al riparo.

3. - Senza ritornare su aspetti già oggetto di analisi all'interno del capitolo precedente, va tuttavia rimarcata la peculiarità della Legge Regionale n. 12 del 2005. L'importanza di tal provvedimento normativo è indirettamente dimostrato dall'oggetto dell'Ordinanza n. 1949, in quanto per una volta (forse la prima) ad essere oggetto di indagine, nell'ambito di un giudizio di costituzionalità, sono gli standard *urbanistici*, anziché quelli *edilizi*, com'è già stato più volte precisato.

Nel caso di specie ad essere evocati non sono gli standard *edilizi*, e quindi la disciplina delle distanze tra le costruzioni, ma appunto gli standard *urbanistici*. Una disciplina, quella degli standard edilizi, che, ai sensi dell'art. 117 Cost., si divide tra:

- la materia dell'*ordinamento civile*, quando attiene essenzialmente ai rapporti tra fondi finitimi (la maggior parte delle volte);
- anche se in taluni casi viene in rilievo pure la materia del *governo del territorio*, quando appunto il territorio diviene rilevante per altri e differenti interessi, come

⁽³⁸⁹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, sentenza non definitiva n. 3912, 20 maggio 2021, Roma, *Fatto e Diritto*, punto 13.1, dove si afferma che “*posto che se fosse ipotizzabile la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis per violazione dell’art. 117, terzo e secondo comma, la stessa sarebbe logicamente preliminare alla illegittimità prospettata dal Fallimento rispetto alle norme regionali, venendo meno – nel caso di ipotetico accoglimento – la base normativa statale che consente di emanare disposizioni regionali derogatorie ai principi già presenti nella legislazione statale*”.

potrebbe essere la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema o altre esigenze connesse alla funzione propriamente detta di *governo del territorio*.

3.1. - Il fatto, quindi, che ad essere richiamati, nell'ambito dell'Ordinanza n. 1949, siano gli standard *urbanistici*, è l'occasione per sottolineare un fatto ormai evidente ai più: e cioè che la disciplina degli standard *urbanistici*, contenuta nel Dm n. 1444, è totalmente inadeguata rispetto alle tendenze dei giorni nostri.

L'inadeguatezza di una simile disciplina si era palesata, in realtà, già nel corso dei primi anni '70, quando gli standard *urbanistici* avevano cominciato a vacillare, e a mostrare i loro difetti, di fronte alle prime esperienze legislative di livello regionale ⁽³⁹⁰⁾.

Le leggi urbanistiche regionali di 1^a generazione, i cui esempi più significativi possono essere individuati nelle leggi della Lombardia (Legge Regionale n. 51 del 1975) e del Piemonte (Legge Regionale n. 56 del 1977), avevano infatti cercato di superare l'impostazione del Dm n. 1444. Si trattava di esperienze normative che, oltre a ribadire l'obbligatorietà del Piano Regolatore, per tutti i Comuni, rimodellavano in

⁽³⁹⁰⁾ Per un efficace riassunto sul tema si veda A. DI MARIO in "Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il "decreto del fare"", Urbanistica e appalti, Novembre 2013, il quale afferma: "Il sistema degli standard urbanistici introdotti dal D.M. n. 1444/1968 è stato considerato per diverso tempo una pietra miliare dell'urbanistica moderna italiana. Prima del D.M. in questione, infatti, non esisteva alcuna regola di dettaglio sui contenuti del PRG, per cui tutto era lasciato alla disciplina dei piani regolatori locali. Era la risposta, un po' tardiva, all'urbanesimo selvaggio delle grandi città italiane nel dopoguerra, caratterizzato dalla creazione di immensi agglomerati periferici privi di servizi e di spazi pubblici, veri e propri dormitori, ben lungi da costituire luoghi idonei allo sviluppo della persona umana e alla soddisfazione dei bisogni individuali. La fissazione di un rapporto predeterminato tra popolazione e spazi pubblici e servizi ha costituito un indubbio salto di qualità nella pianificazione, finalizzato a garantire la vivibilità degli spazi antropici. Alla lunga, però, il sistema degli standard disegnato nel 1968 ha mostrato tutti i suoi limiti, dati dal fatto che essi sono legati ad uno specifico modello di pianificazione comunale, fondata sulla zonizzazione, e che non sono mai stati aggiornati. Una parte della dottrina li critica e li ritiene superati perché hanno carattere solo quantitativo e non qualitativo, cioè sono disegnati sulla base di fabbisogni teorici che non tengono conto delle esigenze concrete. A ciò si aggiunge che essi sono calcolati sulla base della popolazione teorica residente e non tengono conto della popolazione che effettivamente utilizza il territorio. La terza critica ad essi rivolta riguarda il fatto che essi vengono a disegnare un assetto urbano connesso ad una visualizzazione del territorio per funzioni che non corrisponde all'effettiva complessità delle relazioni che si instaurano sul territorio e che richiedono spazi per la loro esplicazione. La critica più insistente è poi quella secondo la quale gli standard sono solo teorici perché, una volta disegnati sul territorio, essi difficilmente riescono ad essere realizzati. La loro previsione è inoltre fonte di vincoli che alimentano un ampio contenzioso e che aggrava la spesa pubblica per gli oneri risarcitori ad essi connessi".

molti punti lo schema del Decreto ministeriale n. 1444, prevedendo ad esempio un notevole incremento degli spazi da riservare alle infrastrutture pubbliche ⁽³⁹¹⁾ ⁽³⁹²⁾.

Quando poi, nel corso degli anni '80, è comparso sulla scena il tema del riuso del già costruito, l'impostazione contenuta nel Dm n. 1444 si è rivelata ancor più inadatta a fornire delle risposte adeguate ⁽³⁹³⁾. Soprattutto, la grave crisi a cui andarono incontro gli standard *urbanistici*, a differenza di quelli *edilizi*, fu forse dettata dal fatto di essere intrinsecamente legati (non che gli standard edilizi non lo siano, ma forse per essi è diverso) alla logica della zonizzazione del territorio (c.d. *zoning*). Proprio per questo motivo, molti dei progetti di legge susseguitesesi nel tempo e intenzionati a rivisitare la disciplina urbanistica si ponevano qual obiettivo pure la revisione del concetto di zonizzazione funzionale ⁽³⁹⁴⁾. La zonizzazione peraltro, e già c'è stata l'occasione nel corso del 1° capitolo per precisarlo, costituisce la vera e propria spina dorsale dell'impostazione normativa del Dm n. 1444.

⁽³⁹¹⁾ L'art. 22 della Legge Regionale n. 51 del 1975 elevava, in Lombardia, lo standard minimo di 18 m², previsto dal Dm n.1444, al valore di 26,5 m².

⁽³⁹²⁾ L'art. 21 della Legge Regionale n. 56 del 1977 elevava, in Piemonte, lo standard minimo di 18 m², previsto dal Dm n.1444, al valore di 25 m².

⁽³⁹³⁾ Cfr. E. BOSCOLO in *“Standard e poteri regionali”* in *“Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo Unico dell'edilizia al decreto ‘Sblocca Italia’”* di G. BERGONZINI - P. MARZARO, Maggioli editore, 2015, pagg. 138-139, in cui si afferma di come: *“il decreto rappresentava tuttavia ormai un limite negativo, peraltro necessario, onde evitare che le spinte speculative riportassero l'urbanistica alla situazione precedente, connotata dall'endemica carenza di spazi pubblici. Il decreto non pareva invece più in grado di esprimere un riconoscibile progetto di sviluppo per la città ed è progressivamente receduto al rango di mera tabella di riscontro (molto usata dalle Regioni in sede di approvazione dei piani) di una legittimità meramente formale del piano”*.

⁽³⁹⁴⁾ Cfr. Disegno di Legge *“Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio”*, elaborato dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, in <https://www.pausania.it>, dove, all'art. 11, 3° comma, si prevede l'intervento pure sul fronte delle zone territoriali omogenee (quindi sul concetto di zonizzazione), stabilendo la suddivisione del territorio in *“ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici”*, tra cui:

- a) l'ambito della città storica;
- b) l'ambito della città consolidata;
- c) l'ambito della città da consolidare;
- d) l'ambito della città della trasformazione;
- e) l'ambito del territorio extraurbano.

Insomma, il contenuto normativo del Dm 1444 non è più in grado di stare al passo con i tempi. Le esigenze sociali e territoriali sono mutate, e così è necessario che muti pure il contesto normativo di riferimento.

4. - Queste premesse sono di fondamentale importanza per sottolineare di come le spinte riformiste in merito alla disciplina degli standard urbanistici saranno sempre più forti, perché tali tendenze ci sono sempre state e perché è sempre più evidente l'inadeguatezza del Dm n. 1444. Senza contare che l'esigenza ad uno svecchiamento è anche determinata dal fatto che il decreto n. 1444 risale a più di 50 anni fa. Ma soprattutto perché è sempre meno trascurabile il fronte che desidera una transizione dalla dimensione degli standard quantitativi ai c.d. *standard prestazionali* ⁽³⁹⁵⁾.

Per tutti questi motivi, al fine di poter impostare in modo efficace delle nuove soluzioni, non è corretto avere come prospettiva unicamente (in maniera unilaterale si potrebbe anche dire) il contenuto di un provvedimento che risale alla fine degli anni '60, pensando di poterlo innovare, cosa che ha ovviamente i suoi limiti. Una diversa soluzione, al fine di poter individuare un valido sostituto del Dm n. 1444, è quella di lasciare che le idee provengano da tre differenti direttrici. E cioè:

3. analizzare le soluzioni adottate dalle Regioni, dato che sono loro coloro che devono
“muoversi” nel territorio e badare alle reali esigenze della collettività di riferimento;

⁽³⁹⁵⁾ Cfr. F. GIGLIOTTI in “*Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all'esperienza regionale calabrese)*”, www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale afferma che: “A tal proposito, peraltro, non può sottacersi che il rispetto (meramente) formale della ricordata previsione – pur usualmente assicurato negli strumenti di pianificazione territoriale – si è raramente tradotto, sul piano pratico, in una sua effettiva attuazione. A ciò si aggiunga che una convinzione assai diffusa, specialmente tra gli esperti di pianificazione, ritiene la richiamata disciplina assolutamente insufficiente ad una moderna e razionale regolamentazione dell'assetto urbano, sia perché impone a livello normativo regole (che dovrebbero invece valere come criteri) di “buona pratica”; sia perché, in armonia con una rinnovata domanda di servizi da parte della collettività, dovrebbero invece venire in considerazione profili di carattere qualitativo-prestazionale (piuttosto che metrico); sia, e non per ultimo, in quanto la riserva quantitativa imposta dalla legislazione nazionale comporta, inevitabilmente, ulteriore consumo del territorio (laddove potrebbe, al contrario, privilegiarsi il perseguimento di obiettivi di “riqualificazione”). Viene pertanto segnalata, da più parti, l'esigenza di una transizione degli standards urbanistici dal profilo quantitativo (quale ancora, attualmente, reperibile nella legislazione statale vigente) a quello qualitativo, come sottolineato da diverse voci dottrinali e, in certa misura, emergente da alcuni modelli legislativi regionali (v., in particolare, l'art. 9 della L. n. 12/2005 della L.R. Lombardia, recante la disciplina del c.d. “piano dei servizi”).”

4. prendere in considerazione talune, più o meno recenti, proposte di riforma legislativa;
5. adottare una prospettiva di riguardo per quel che concerne la Carta Costituzionale, in ordine a quanto la stessa afferma, attraverso i suoi principi, in merito alla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni.

4.1. - Uno dei punti su cui occorrerà focalizzare l'attenzione, nell'ambito di una riforma degli standard che possa dirsi valida, è ancora una volta, sempre lo stesso: cioè una più efficace definizione di quelli che devono essere i confini e gli spazi di intervento di Stato e Regioni, all'interno della disciplina degli standard *urbanistici*. Perché se è vero che gli standard *edilizi* sono richiamati in due differenti materie, ai sensi dell'art. 117 Cost., lo stesso lo si può dire per gli standard *urbanistici*, che forse, nonostante le apparenze, godono di maggiori tutele rispetto ai primi.

All'inizio, come è stato evidenziato poco fa dall'esempio portato dalle prime leggi urbanistiche regionali, il pensiero comune era quello per cui ad essere inderogabile, da parte dei pianificatori regionali e locali, era la sola disciplina degli standard *edilizi* (e quindi la disciplina delle distanze tra gli edifici). Questa convinzione nasceva dal fatto che la disciplina delle distanze tra gli edifici era l'unica materia che si riteneva fosse in grado di evocare dei contrasti con il diritto per eccellenza, vale a dire il diritto di proprietà (e la cosa aveva ed ha come conseguenza quella di far rilevare in primo luogo la disciplina del Codice Civile, e quindi la materia di competenza esclusiva statale dell'*ordinamento civile*). Tuttavia il trascorrere del tempo sta però dimostrando, sempre di più, di come forse ad essere davvero imprescindibili sono in realtà gli standard *urbanistici* (quindi la disciplina contenuta nel Dm n. 1444, ma agli artt. 2 al 6).

Gli standard *urbanistici*, oltre ad evocare la materia del *governo del territorio*, sono rilevanti pure ai sensi dell'articolo 117, 2° comma, lettera m), Cost. ("*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono*

essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁽³⁹⁶⁾ ⁽³⁹⁷⁾ ⁽³⁹⁸⁾ ⁽³⁹⁹⁾ ⁽⁴⁰⁰⁾, una materia

⁽³⁹⁶⁾ Cfr. M. A. SANDULLI in *“Effettività e semplificazioni nel governo del territorio- spunti problematici”*, Dir. amm., fasc. 3, 2003, pag. 507, in cui l’autrice, in linea con quanto affermato, afferma che: *“Parimenti la disciplina degli standards potrebbe essere ricondotta alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117 lett. m), così come altre riserve statali potrebbero essere correlate, oltre che (evidentemente) all’ambiente e ai beni culturali, all’ordine pubblico e alla sicurezza”*.

⁽³⁹⁷⁾ Per una prospettiva all’insegna della valorizzazione dei poteri regolamentari, sempre sul tema, si veda S. AMOROSINO in *“Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali”*, Riv. giur. edilizia, fasc. 3, 2003, pag. 77, il quale afferma che: *“a differenza di altri settori, anche contigui (come i LL.PP.), la potestà regolamentare non è determinante nel governo del territorio, soprattutto perché non essendo stata sviluppata, storicamente, né sul versante statale né su quello regionale, non dà luogo a grandi problemi di competenza, essendo opinione concorde in dottrina (per tutti Cerulli Irelli 2003) che spetti allo Stato indicare i parametri essenziali minimi di dotazioni infrastrutturali (standard)... La funzione regolamentare non è molto sviluppata, e, comunque, spetta alle regioni, eccezion fatta per la definizione degli standard urbanistici minimi, ch’è riservata allo Stato. È da ritenere, infatti, che qualche norma in materia di standard urbanistici minimi (come soglia inferiore al di sotto della quale non si può scendere) possa esser contenuta nella legislazione di principio, che potrebbe far rinvio, per le specificazioni tecniche, a regolamenti del governo previamente concordati in sede di conferenza unificata”*.

⁽³⁹⁸⁾ Sul tema si veda A. DI MARIO in *“Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il “decreto del fare”*”, Urbanistica e appalti, Novembre 2013, il quale afferma che: *“... a seguito della riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la giurisprudenza ha chiarito che gli standard urbanistici costituiscono livelli essenziali dei diritti civili che debbono essere assicurati su tutto il territorio nazionale e che le leggi regionali in contrasto con essi sono illegittime”*. E ancora: *“in dottrina e giurisprudenza è stata più volte proposta una lettura “costituzionale” degli standard che li ha elevati a prestazioni relative ai diritti civili e sociali che lo Stato deve assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione”*.

⁽³⁹⁹⁾ Cfr. P. URBANI in *“Riforma Urbanistica. Relazione del prof. Paolo Urbani al Convegno “Dall’urbanistica al governo del territorio”*”, nel sito www.pausania.it/la-riforma-urbanistica/, Firenze, 19 aprile 2004, il quale richiama la suddetta materia, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, per entrambe le tipologie di standard: *“Nell’ambito della disciplina del governo del territorio permangono trasversalmente potestà legislative esclusive statali in alcuni settori chiave: concorrenza, diritto penale, ordinamento civile, (rapporti tra privati, disciplina della proprietà), determinazione livelli essenziali dei diritti sociali e civili (nel caso specifico contenuti minimi degli standard urbanistico-edilizi e contenuti minimi dei servizi alla persona). Nella legge di principi quindi possono ben essere individuati gli oggetti di cui sopra con una disciplina anche di dettaglio che non deve limitarsi quindi a determinarne i soli principi fondamentali”*.

⁽⁴⁰⁰⁾ Con questo non si vuole porre gli standard *urbanistici* su di un piedistallo del tutto diverso rispetto a quello in cui sono collocati degli standard *edilizi*, ma sottolineare di come, mentre i primi richiamerebbero in maniera netta la materia di competenza esclusiva della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i secondi richiamerebbero invece, dal canto loro, la materia dell’ordinamento civile, pure questa di competenza esclusiva. Sicché il legislatore statale avrebbe, in entrambi i casi, una riserva di competenza, intangibile dalle Regioni.

forse addirittura più pregnante di quella dell'*ordinamento civile* ⁽⁴⁰¹⁾, anch'essa di competenza esclusiva statale ⁽⁴⁰²⁾. La rilevanza di una simile prospettiva non può più essere trascurata:

- perché i rapporti tra Stato e Regioni necessitano di una migliore regolazione, onde comprendere al più presto quali spazi, agli uni e agli altri, debbano essere garantiti e riservati;
- perché la materia degli standard *urbanistici*, a differenza degli standard *edilizi*, non ha avuto la medesima considerazione da parte della giurisprudenza. Pertanto, mentre per gli standard edilizi, la Corte di Cassazione si è occupata a più riprese dei rapporti tra *governo del territorio e ordinamento civile*, per gli standard urbanistici, i rapporti tra *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e governo del territorio* non sono stati indagati in lungo e in largo.

⁽⁴⁰¹⁾ Il riferimento, in questo caso, quando si parla di maggiore pregnanza, vuole essere al fatto che la c.d. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assomiglia molto di più ad una clausola trasversale, capace di investire gli ambiti più disperati, che ad una vera e propria "materia", come insegna l'*ordinamento civile*.

⁽⁴⁰²⁾ Quanto alla riconducibilità degli standard *urbanistici*, tecnicamente intesi, alla materia della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" si veda pure F. GIGLIOTTI in "*Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all'esperienza regionale calabrese)*", www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale sostiene che: "Sin qui, infatti, si è ragionato sul presupposto che il tema degli standards urbanistici, appartenendo (alla materia "urbanistica", e per essa) al "governo del territorio", ricada interamente sotto l'area di operatività della legislazione regionale concorrente. Non si può non rilevare, tuttavia, che la non sempre nitida distinzione dei settori "riservati" alla competenza statale e regionale pone, in più di una circostanza, problemi di sussunzione di un certo "tema" da regolare all'una o all'altra (forma di) potestà legislativa. Invero, scorrendo l'elencazione delle materie riservate alla potestà legislativa statale di competenza "esclusiva" ci si imbatte (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) nella riserva di legislazione esclusiva dello Stato in ordine alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si tratta, per vero, di formula tutt'altro che limpida, e di non facile determinazione. Non può sottacersi, tuttavia, che (almeno, o almeno alcune del)le dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale sembrano ragionevolmente riconducibili all'area delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali: in questa prospettiva, la regolamentazione degli standards urbanistici, almeno nella individuazione delle misure minime (livelli essenziali), potrebbe persino fuoriuscire dalla competenza legislativa (concorrente) regionale, per ricadere in quella (esclusiva) statale; né, in proposito, avrebbe più senso chiedersi (come pure appare ragionevole, sul piano astratto) se la determinazione del livello essenziale implichi solo la considerazione di profili quantitativi, ovvero anche (come appare sostenibile) di profili qualitativi-prestazionali, perché, in ogni caso, sarebbe questo un problema riservato alla valutazione del legislatore nazionale, piuttosto che del legislatore regionale".

4.2. - A chi si chiede, poi, in che modo gli standard *urbanistici* possano evocare la materia, di competenza esclusiva statale, della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, una risposta è possibile rinvenirla già nell'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato ⁽⁴⁰³⁾.

Nella Ordinanza n. 1949 viene evocato il tema della presenza di una “*quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull'intero territorio nazionale*” ⁽⁴⁰⁴⁾. Questa dimensione non vuole, al tempo stesso, escludere del tutto le competenze dei pianificatori regionali e locali, perché non va dimenticato il richiamo, che c'è sempre e comunque da parte degli standard, alla materia del *governo del*

⁽⁴⁰³⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 9.3, in cui si afferma, a proposito del richiamo da parte degli standard urbanistici alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che: “*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 (quindi il comma introdotto dalla Legge Ponte, che costituisce la base normativa per l'adozione del Dm n. 1444 del 1968) 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... il più volte citato nono comma dell'articolo 41-quinquies, l. n. 1150/1942 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... 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, sebbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso 'rafforzativo'”.*

⁽⁴⁰⁴⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 10.1.

territorio ⁽⁴⁰⁵⁾ ⁽⁴⁰⁶⁾ ⁽⁴⁰⁷⁾, ma vuole semplicemente assicurarsi che determinati parametri, e prestazioni, siano gli stessi su tutto il territorio.

È evidente poi di come il contrasto tra la materia, di competenza esclusiva dello Stato, della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* e quella, di competenza concorrente, del *governo del territorio* porterebbe a risultati aberranti se

⁽⁴⁰⁵⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 10.1, in cui si afferma, a proposito del ruolo dei pianificatori regionali e locali in materia di standard urbanistici, che: “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 comunque ritenersi, *ratione materiae*, comunque di tipo concorrente) potrebbe tornare in gioco”.

⁽⁴⁰⁶⁾ Sul punto si veda il contributo di A. GIUSTI in “*La rigenerazione urbana fra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*”, *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 Giugno 2021, pag. 439, dove l’autrice, quanto al ruolo delle Regioni in base alla competenza concorrente ad essere riservata dalla materia del *governo del territorio*, afferma che: “vi sono esperienze regionali che, in chiave di differenziazione e di adeguatezza ai fabbisogni, hanno già superato lo schema del D.M. del 1968. Si pensi, infatti, alle leggi regionali che prevedono un piano dei servizi ormai come parte integrante del p.r.g., attraverso cui si disciplina la funzione di infrastrutturazione del territorio comunale e, sulla base dei fabbisogni concreti, si individuano quali beni e servizi siano necessari alla collettività; dall’altro, proprio alcune leggi regionali nate all’insegna della rigenerazione e della riduzione del consumo di suolo, hanno introdotto delle discipline distanti da quella nazionale, con previsioni differenziate in merito alle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare il sistema degli standard urbanistici”.

⁽⁴⁰⁷⁾ Sul punto si veda pure F. GIGLIOTTI in “*Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all’esperienza regionale calabrese)*”, www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale riflette su di un nodo cruciale, e cioè: nel caso dovesse essere accolta la tesi della riconducibilità degli standard urbanistici alla materia del *governo del territorio*, quali sarebbero i principi fondamentali che il legislatore regionale sarebbe tenuto a rispettare? Nel testo si rinviene una possibile risposta a questo quesito: “Poiché la disciplina degli standards urbanistici rientra, astrattamente, nell’ambito di intervento contrassegnato come «governo del territorio», v’è spazio, in proposito, per un intervento legislativo regionale del tipo «concorrente», salvo il limite della «determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». In questa prospettiva il problema su cui interrogarsi potrebbe ridursi a ciò: se e in che misura l’art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della L. 17 agosto 1942, n. 1150 (come inserito dall’art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765), ed il d. interm. 2 aprile 1968, n. 1444 contengano principi fondamentali (non dello specifico tema degli standards urbanistici, bensì) del settore di competenza legislativa concorrente «governo del territorio»”.

mal governato ⁽⁴⁰⁸⁾. Un rapporto difficile questo, che tuttavia rimarca ancora di più quello che deve essere il ruolo dello Stato nella determinazione di livelli (quantomeno) omogenei per tutto il territorio nazionale ⁽⁴⁰⁹⁾. Emerge insomma quel principio, rinvenibile nell'Ordinanza n. 1949, per cui le Regioni non possono e non devono rimpiazzare lo Stato nel ruolo di soggetto cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia alle stesse è consentito intervenire, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, al fine di conformare, alle esigenze effettive dei territori, la disciplina statale ⁽⁴¹⁰⁾.

Il ruolo dello Stato è insomma sempre di primo piano, pure quando diventa rilevante la sola materia del *governo del territorio*. Infatti nell'ipotesi in cui gli standard, non importa se edilizi oltreché urbanistici, richiama il tema del *governo del territorio* (in quanto materia di competenza concorrente), la presenza del legislatore statale sarebbe

⁽⁴⁰⁸⁾ Cfr. A. GIUSTI in *“La rigenerazione urbana fra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze”*, Diritto Amministrativo, fasc. 2, 1 Giugno 2021, pag. 439, dove si afferma che: *“Il disegno costituzionale per il governo del territorio richiede che oggi le scelte sulle dotazioni urbanistiche siano adattabili alle soluzioni pianificatorie adottate da ogni regione e, a livello locale, siano condizionate dalla specificità del singolo comune, di cui concorrono anche a definire il carattere identitario. Queste esigenze di differenziazione, di cui è espressione l'art. 2 co. 1 bis cit., non consentono però di abdicare su un punto essenziale, che emerge dalla lettura prevalente della dottrina e confermato anche dalla Corte Costituzionale, e cioè che la previsione di dotazioni territoriali (anche quantitative) funzionali ad assicurare le forme principali di welfare urbano, appartiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, lett. m), poiché si collocano in un «contesto sospeso fra civiltà e giuridicità» e sono indispensabili ad assicurare il nucleo essenziale dei diritti alla città”*.

⁽⁴⁰⁹⁾ In ordine ai possibili problemi che, con la riconduzione della disciplina degli standard urbanistici alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni, potrebbero sorgere, si veda P. URBANI in *“Riforma Urbanistica. Relazione del prof. Paolo Urbani al Convegno “Dall'urbanistica al governo del territorio”*”, nel sito www.pausania.it/la-riforma-urbanistica/, Firenze, 19 aprile 2004, il quale sottolinea di come il richiamo alla lettera m), del 2° comma dell'art. 117, ponga dei problemi per coloro che dovessero vedere in questa materia un ruolo dello Stato non limitato alla sola determinazione dei principi fondamentali, ma un'attività estesa pure al delineamento della disciplina di fondo.

⁽⁴¹⁰⁾ Cfr. F. GIGLIOTTI in *“Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all'esperienza regionale calabrese)”*, www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011, il quale afferma: *“Questa diversa prospettazione (cioè la riconducibilità degli standard urbanistici alla materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”), peraltro, non implicherebbe comunque di mettere fuori campo l'intervento legislativo regionale, perché 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 (modellata sul profilo quantitativo), e, attraverso essa, dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. – la competenza legislativa regionale (che dovrebbe comunque ritenersi, ratione materiae, comunque di tipo concorrente, e non residuale esclusiva) potrebbe tornare in gioco”*.

confermata dall'art. 41 *quinquies* della Legge n. 1150 del 1942 ⁽⁴¹¹⁾ ⁽⁴¹²⁾ ⁽⁴¹³⁾. Anche se, in una simile dimensione, le gerarchie, soprattutto in forza dell'introduzione dell'art. 2 *bis* TUE, sarebbero decisamente rovesciate a favore dei legislatori regionali.

4.3. - Per una riforma degli standard, che possa dirsi valida, si potrebbe partire dal considerare quelle proposte e quei disegni di legge già avanzati e che si ponevano l'obiettivo di revisionare complessivamente la normativa urbanistica (e quindi pure a rivedere il Dm n. 1444). Il riferimento è a quelle proposte, già prese in considerazione all'interno del 3° capitolo, in cui a più riprese la disciplina degli standard viene ricollegata, ancora una volta, alla valorizzazione dell'attività di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte del legislatore statale.

Nel disegno di legge Lupi, presentato nel corso della XIV^a legislatura e intitolato "*Principi in materia di governo del territorio*", la disciplina delle dotazioni territoriali viene ripartita tra Stato e Regioni, lasciando a queste ultime la determinazione dei criteri di dimensionamento, nel rispetto però della lettera m), di cui al 2° comma, dell'art. 117 Cost., cioè della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ancora, nella proposta di legge Mariani, che risale all'aprile 2008 ed è intitolata "*Principi fondamentali per il governo del territorio [...]*", le funzioni di pianificazione

⁽⁴¹¹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 9.1, in cui si stabilisce che "*Per quanto qui interessa, può ipotizzarsi che la norma statale di principio sia da rivenirsi nel già citato articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, introdotto dalla legge 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»*".

⁽⁴¹²⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 9.3, in cui la Corte afferma "*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*".

⁽⁴¹³⁾ Cfr. Consiglio di Stato, 4^a sezione, Ordinanza n. 1949 del 2022, 17 marzo 2022, Roma, *La fase pregressa del giudizio*, punto 10.1, in cui si afferma che "*il più volte citato nono comma dell'articolo 41-quinquies, l. n. 1150/1942 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*".

e programmazione sono orientate a garantire sul territorio la presenza di livelli essenziali, concernenti i diritti civili e sociali.

In un'altra proposta di legge, d'iniziativa del Ministro Lupi e presentata nel luglio 2014, si rilancia il ruolo centrale dello Stato nella determinazione e definizione delle dotazioni territoriali.

Va infine citato anche il disegno di legge, presentato nel 2021 dalla Commissione presieduta dall'ex Ministro Giovannini, in cui viene in rilievo, ancora una volta, il ruolo centrale dello Stato in quanto garante dei livelli essenziali delle prestazioni.

5. - In base a quanto è stato detto fino a questo punto, è evidente che il ruolo dello Stato parrebbe non poter essere quello rinvenibile nell'art. 2 *bis* del TUE, come è stato ben evidenziato dal Consiglio di Stato nell'Ordinanza n. 1949 ⁽⁴¹⁴⁾. Il supremo giudice amministrativo, nel provvedimento in questione, parla di un soggetto (il riferimento è al legislatore statale) totalmente piegato alle esigenze dei legislatori regionali e non più in grado di assicurare delle condizioni omogenee per tutto il territorio nazionale. Il ruolo del legislatore statale dovrebbe invece essere quello di colui il quale determina le linee di base e le quantità minime di standard che sul territorio non possono mancare. Sempreché alle Regioni sia data la possibilità di conformare queste quantità minime, assolutamente inderogabili, alle reali esigenze del territorio.

L'unico punto fermo, che la maggior parte degli studiosi condivideranno, è quello per cui prima o poi ci dovrà essere un definitivo superamento dell'impostazione contenuta nel Dm n. 1444 ⁽⁴¹⁵⁾. Ma altrettanto ferma deve rimanere l'architettura normativa che

⁽⁴¹⁴⁾ Si veda sul punto il 3° capitolo, in particolare il *paragrafo 5.2*.

⁽⁴¹⁵⁾ Il riferimento è soprattutto al superamento, o quantomeno il miglioramento, dei parametri contenuti nel Dm n. 1444, che con il passare del tempo si rilevano essere non più in grado di soddisfare le esigenze della collettività, che anch'esse sono mutate negli anni. Si pensi, soltanto per un momento, al fatto di considerare come "popolazione" non soltanto i cittadini insediati o insediabili, come faceva appunto il Decreto ministeriale, ma anche coloro che vi trascorrono nella città una parte soltanto del giorno per questioni di lavoro o di svago.

vede lo Stato come colui il quale detiene un ruolo centrale e di rilievo nell'individuazione dei livelli minimi ⁽⁴¹⁶⁾.

L'unica difficoltà che si intravede rapportandosi all'art. 2 *bis* del TUE consiste nel fatto che la sua illegittimità potrebbe derivare da due differenti prospettive:

- a) nel fatto che è una disposizione che contrasta con il compito, dello Stato, della determinazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio;
- b) nel fatto che è una norma che viaggia su di un binario opposto rispetto al ruolo dello Stato di soggetto al quale spetta la c.d. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si vedrà nel prosieguo che quest'ultima, a parere dell'autore di questo lavoro, è la strada che forse seguirà pure la Corte Costituzionale nel rispondere alle questioni di costituzionalità prospettate dal Consiglio di Stato nell'Ordinanza n. 1949 del 2022.

5.1. - In base al lavoro di indagine fin qui svolto è possibile tenere ferme alcune coordinate in merito agli standard, in particolare quelli di carattere urbanistico. Vale a dire:

- 1) il fatto che, e questo vale sia per quanto riguarda la disciplina degli standard *edilizi*, che per quella degli standard *urbanistici*, lo Stato è chiamato ad un ruolo centrale, quantomeno nella fissazione di livelli minimi di tutela (salvo allargarsi quando ad essere rilevanti sono le materie dell'ordinamento civile o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni). E pertanto una disposizione come l'art. 2 *bis*, che immagina un posizione di secondo piano e rinunciataria del legislatore statale,

⁽⁴¹⁶⁾ Sul punto, P. S. RICHTER in *“La nuova urbanistica regionale”*, Studi dal XXII Convegno nazionale, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021, riflette nel fatto che *“il decreto del 1968 costituì indubbiamente una novità importantissima e una grande conquista di civiltà, ma il tempo trascorso ne impone un aggiornamento che, per espresso disposto del (forse illegittimo) art. 2-bis del T.U.E., può essere effettuato anche con legge regionale, fatta eccezione per quel che attiene alle distanze minime tra fabbricati, perché si tratta di prescrizioni a tutela dell'igiene e della sanità e quindi non derogabili”*, rinvenendo insomma nelle Regioni degli attori di primo piano. L'autore continua affermando che *“le regioni dovrebbero poter introdurre limiti più severi, ma non diminuirne la portata e ciò non per il rispetto dei principi della materia della potestà legislativa concorrente del governo del territorio [...], ma perché siamo in presenza di un'ipotesi di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione)”*.

sembrerebbe essere in contrasto con tutto ciò ⁽⁴¹⁷⁾. Tuttavia non si può prendere atto del fatto che:

b) una disposizione del genere è presente nell'ordinamento, e perciò va tenuta in considerazione;

c) le Regioni non hanno dato seguito, in modo pieno, alla deroga di cui all'art. 2 *bis* ⁽⁴¹⁸⁾;

2) che, se per entrambe le tipologie di standard (*urbanistici* ed *edilizi*) vale il richiamo alla materia del *governo del territorio*, sussiste in realtà una notevole differenza sul fronte del riferimento che entrambe le tipologie di standard fanno al 2° comma dell'art. 117 Cost., in quanto:

- gli standard *edilizi* richiamano (a causa di quel intreccio tra la disciplina delle distanze e l'art. 873 cc.) la materia dell'ordinamento civile;

- gli standard *urbanistici* richiamerebbero la materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ⁽⁴¹⁹⁾;

3) che per gli standard *urbanistici* (in una prospettiva che accoglie quella poco fa esposta) si pone un problema ulteriore, che è quello del raggiungimento di una migliore definizione dei rapporti tra la materia del *governo del territorio* e quella di competenza esclusiva dello Stato, richiamata dagli standard *urbanistici*, della *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*. E cioè che il legislatore non ha basi solide da cui partire, a dispetto ad esempio degli standard *edilizi*, visto che per essi c'è stata una fiorente attività giurisprudenziale sul fronte della definizione dei rapporti tra le materie del governo del territorio e dell'ordinamento civile (anch'essa di competenza esclusiva dello Stato). E questa mancanza è dovuta al fatto che la giurisprudenza non ha mai potuto indagare in maniera seria gli standard *urbanistici*, e

⁽⁴¹⁷⁾ Ciò che desta preoccupazione è il fatto che l'art. 2 *bis* TUE è stato adottato, in totale autonomia, proprio dal legislatore statale, il quale sembrerebbe voler rinunciare a quel ruolo a cui è chiamato in forza dell'art. 117, 3° comma, Cost.. A questo punto qualcuno potrebbe domandarsi se anche il voler rinunciare all'attività di fissazione di livelli minimi, al di sotto dei quali non è possibile scendere, possa costituire o meno un principio fondamentale della legislazione statale.

⁽⁴¹⁸⁾ Si fa riferimento al fatto, ma sul punto si rimanda al 2° capitolo, che molte Regioni si sono semplicemente limitate a riscrivere l'art. 2 *bis* in testi normativi regionali, senza andare davvero a rimodulare i parametri e gli standard presenti nel Dm n. 1444 del 1968.

⁽⁴¹⁹⁾ Sul punto si rinvia a questo è già stato argomentato in occasione dell'analisi svolta all'interno del 3° capitolo.

il loro essere dei potenziali livelli essenziali delle prestazioni. Anche se molti studiosi condividono questa idea ⁽⁴²⁰⁾.

5.2. - Il lavoro di indagine, contenuto in questa tesi, ha preso le proprie mosse dall'Ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato, del quale vi è già stato modo di parlare. Proprio per questo motivo non occorre ritornare sul punto. Tuttavia ciò che preme sottolineare è il fatto che il Consiglio di Stato, con il provvedimento di cui sopra, ha di fatto rinviato alcune questioni (tra cui l'illegittimità, in particolar modo, dell'art. 2 *bis* TUE) alla Corte Costituzionale, che sul punto è chiamata a pronunciarsi.

Ora, fino ad adesso, diverse sono le posizioni che sono state espresse, e non poche conclusioni sul punto sono state tracciate. Per cui, come già annunciato, potrebbe essere interessante provare ad anticipare le posizioni che la Consulta potrebbe assumere in merito alle questioni prospettate dal Consiglio di Stato ⁽⁴²¹⁾.

Le conclusioni, a cui potrebbe pervenire la Corte Costituzionale, avranno quale centro nevralgico l'art. 2 *bis* del TUE, dato che le questioni di costituzionalità, sollevate dal Consiglio di Stato, ruotano tutte attorno a questa disposizione.

Vi è da dire, infine, anche in base agli argomenti esposti fino a questo punto, che molto probabilmente, la Corte per legittimare il proprio intervento prenderà in considerazione, quale parametro di costituzionalità, l'art. 117 della Costituzione, in particolare i commi 2° e 3°. Farà ruotare insomma le proprie conclusioni (secondo l'autore di questo lavoro):

- o attorno alle disposizioni che disciplinano i rapporti tra la materia di competenza concorrente del governo del territorio da un lato, e la clausola trasversale della

⁽⁴²⁰⁾ In questo senso si rimanda al 3° capitolo.

⁽⁴²¹⁾ Va sottolineato che la Corte Costituzionale potrebbe benissimo adottare una pronuncia di inammissibilità, delle questioni di incostituzionalità, specie di quella che riguarda l'art. 2 *bis* TUE.

determinazione livelli essenziali delle prestazioni dall'altro, di cui all'art. 117, 2° comma, Cost. ⁽⁴²²⁾;

- o attorno al fatto che, essendo l'urbanistica parte del governo del territorio, e quindi di una materia di competenza concorrente, allo Stato spetta sempre e comunque la fissazione dei c.d. principi fondamentali della materia, in base a quanto afferma l'art. 117, 3° comma, Cost..

5.1.1. - Conviene, a questo punto, fissare alcune coordinate iniziali (maturate grazie al lavoro fin qui svolto), che molto probabilmente il giudice costituzionale condividerà e che saranno pertanto utili nel prosieguo:

1. la prima è che la materia del *governo del territorio*, mano a mano che passano gli anni, diventa sempre più un calderone in cui cadono vieppiù innumerevoli discipline. Questo ha ovviamente una conseguenza: e cioè che la distinzione tra le norme di principio, i c.d. principi fondamentali, la cui determinazione compete al solo legislatore statale, e le norme di dettaglio, la cui individuazione compete invece al legislatore regionale (così almeno in via teorica), è sempre più nebulosa. Questo,

⁽⁴²²⁾ Quanto alla qualificazione della materia della “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*” come di un clausola trasversale si veda: Corte Costituzionale, pronuncia n. 164 del 2012, *Considerato in diritto*, punto 8, in cui la Corte afferma che “*l’affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».* Esso, dunque, si collega al *fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.* La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «*l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto*» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007)... Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “*materia*” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)... In particolare, «*la ratio di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela* (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del *Considerato in diritto*)”.

anche se non impedisce agli studiosi di ritenere di assoluta rilevanza la presenza di principi fondamentali in grado di orientare l'attività legislativa delle Regioni ⁽⁴²³⁾, è comunque un punto a sfavore rispetto a quella prospettiva che vuole che venga dichiarata l'illegittimità dell'art. 2 *bis* TUE in base al fatto che contrasta con i c.d. principi fondamentali del governo del territorio;

2. un ulteriore punto fermo, da cui occorre partire, è che è davvero molto complicato individuare i reali confini e gli stessi principi fondamentali del c.d. *governo del territorio*. Insomma è sempre più elevata la confusione attorno alle linee di demarcazione che separerebbero tra loro le potestà delle Regioni e dello Stato in materia appunto di governo del territorio, e quindi in materia di urbanistica ed edilizia;
3. che in una simile prospettiva la presenza dell'art. 2 *bis* del Testo Unico dell'Edilizia complica ulteriormente le cose, dato che lo Stato assume una posizione diciamo in “contrasto” con quanto stabilisce l'art. 117, 3° comma Cost..

Come si può notare, i punti elencati fino a questo momento sono in evidente contrasto con la prospettiva che vuole dichiarata l'illegittimità dell'art. 2 *bis* del TUE perché questa norma impedirebbe allo Stato di assicurare delle condizioni omogenee per tutto il territorio nazionale, dato che compete allo Stato la c.d. determinazione dei principi fondamentali. Il punto che forse si scontra con maggior vigore con questa prospettiva è quello per cui è stato lo stesso Stato ad adottare l'art. 2 *bis* TUE, immaginando:

- o una rinuncia a quell'attività di determinazione dei principi fondamentali;
- o l'adozione, quale principio fondamentale del governo del territorio, quello in base al quale è consentita alle Regioni la deroga nei confronti del Dm n. 1444.

⁽⁴²³⁾ Si veda sul punto E. PESARESI in “*La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*”, <http://www.robertobin.it/REG10/pesaresi.pdf>, in cui si sottolinea di come “*le difficoltà di procedere alla ricostruzione di un quadro delle fonti normative che sia coerente con lo spirito della riforma costituzionale suggeriscono una soluzione in base alla quale la linea di demarcazione tra materie statali e materie regionali non sia fissata rigidamente ed immutabilmente, come sembrerebbe ad una lettura testuale del dettato dell'art. 117 Cost., bensì sia mobile e flessibile, in ordine alla prevalenza de- gli interessi che, di volta in volta, perverranno all'emersione*”. In una simile prospettiva è innegabile che la presenza di coordinate, e quindi di norme di principio, sia fondamentale per orientare l'attività dei soggetti locali (e non solo).

5.1.2. - Se una questione di legittimità costituzionale come quella contenuta nell'Ordinanza n. 1949 si fosse presentata prima del 2013 ⁽⁴²⁴⁾ è probabile che la Corte si sarebbe limitata a stabilire che il Dm n. 1444, che racchiude la disciplina di nostro interesse, vale a dire gli standard *urbanistici* (ed *edilizi*), è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale ⁽⁴²⁵⁾; e pertanto un simile questione sarebbe stata risolta con una pronuncia nella quale la Corte avrebbe, molto probabilmente, tutelato le quantità e i parametri minimi previsti dal Dm n. 1444.

Tuttavia, per l'appunto, oggi è presente una norma come l'art. 2 *bis*, ossia una disposizione di origine statale, che consente alle Regioni, e alle Province autonome, di derogare proprio al contenuto del Dm n. 1444. Quindi, anche se è possibile discutere della sua legittimità pensando, per un momento, a qual'è il ruolo che l'ordinamento riconosce al legislatore statale, è necessario comunque fare i conti con questa norma.

Sicché, è improbabile che la Consulta si pronunci sul punto dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 *bis*, perché in contrasto con i principi fondamentali del governo del territorio. È improbabile in quanto è stato lo stesso legislatore statale ad aver introdotto una simile norma, e pertanto la Corte dovrà ritenere che il nuovo principio fondamentale (uno tra i tanti) è quello in base al quale è consentito alle Regioni di derogare alla disciplina di cui al Dm n. 1444. Va quindi scartata la possibilità che la Corte Costituzionale adotti una sentenza che possa pronunciare l'inviolabilità del Dm n. 1444, in quanto principio fondamentale, perché si è visto che una simile prospettiva cozza con l'attuale quadro normativo, in particolare con quanto stabilisce l'art. 2 *bis* TUE.

L'unico spiraglio, sul punto, è costituito dal fatto che la giurisprudenza, di merito, ma pure della Corte Costituzionale, quando si è dovuta pronunciare sulla legittimità della deroga nei confronti della disciplina delle distanze tra le costruzioni ha più volte sottolineato di come l'art. 9 del Dm n. 1444 costruisce il principio fondamentale della materia. E queste pronunce sono giunte pure dopo l'introduzione dell'art. 2 *bis*, che si

⁽⁴²⁴⁾ Vale a dire prima che il c.d. *Decreto del fare* fosse adottato, e cioè prima che nel Testo Unico dell'Edilizia fosse inserito l'art. 2 *bis*.

⁽⁴²⁵⁾ Ossia quel principio in base al quale, nel territorio di riferimento, non possono mancare dei minimi spazi da destinare ad aree per infrastrutture e dotazioni collettive

occupa tra le altre cose perlopiù, ma non solo, della deroga nei confronti degli standard *edilizi*.

5.1.3. - La Corte, come già detto poco fa, concentrerà i propri sforzi in misura maggiore attorno all'art. 2 *bis*, del Testo Unico dell'Edilizia, perché è attorno a questa disposizione che il Consiglio di Stato ha richiamato l'attenzione della Consulta. E questo per la Corte Costituzionale non costituirà un compito di così semplice esecuzione, in quanto la disposizione è stata impugnata in una veste che fino ad ora era rimasta celata: cioè è stata oggetto di critica non tanto con riferimento al tema degli standard *edilizi* (disciplina questa identificata in particolare con le norme sulle distanze tra le costruzioni), che coinvolge la materia di competenze esclusiva statale dell'ordinamento civile, quanto invece con riferimento alla disciplina degli standard *urbanistici*, che parrebbe richiamare, per certi suoi tratti ⁽⁴²⁶⁾, la materia di competenza esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La Corte infatti, fino a questo momento, quando ha dovuto confrontarsi con il Dm n. 1444, per il tramite dell'art. 2 *bis* TUE, lo ha quasi sempre fatto prendendo in esame la disciplina degli standard *edilizi*, con particolare riferimento all'incrocio delle competenze di Stato e Regioni, alla luce della materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile. In quanto i rinvii, per questioni di legittimità costituzionale, hanno riguardato perlopiù la disciplina delle distanze tra le costruzioni, e le relative competenze di Stato e Regioni ⁽⁴²⁷⁾.

Sicché l'unico punto fermo che è possibile rinvenire, a proposito degli standard *urbanistici* (in verità anche in riferimento agli standard *edilizi*), è la considerazione del Dm n. 1444 come di un provvedimento avente piena forza di legge, in quanto anche se

⁽⁴²⁶⁾ Si veda, su questo punto, il paragrafo 4.2

⁽⁴²⁷⁾ Si veda in particolare la giurisprudenza della Corte Costituzionale, sul punto, a partire dalla sentenza n. 232 del 2005.

formalmente si tratta di un regolamento tuttavia, dando attuazione ad una disposizione normativa contenuta nella legge Ponte, ha natura di norma di legge ⁽⁴²⁸⁾ ⁽⁴²⁹⁾ ⁽⁴³⁰⁾.

5.3. - Quindi, immaginando la posizione che la Consulta potrebbe assumere in merito alle questioni prospettate dal Consiglio di Stato con l'Ordinanza n. 1949, sono stati sottolineati ed esposti diversi concetti, che, nell'economia di questo lavoro, potrebbe essere utile riassumere per poter così assumere una posizione definitiva sul punto.

L'autore di questo lavoro ritiene che la Corte a proposito dei fatti di causa, di cui all'ordinanza n. 1949 del Consiglio di Stato, andrà a sottolineare di come la Regione Lombardia ha correttamente attuato la deroga di cui all'art. 2 *bis*. Questo ha avuto come

⁽⁴²⁸⁾ Nel passato si era dubitato che un regolamento ministeriale, come il Dm n. 1444, potesse rappresentare un ostacolo per il legislatore regionale. Tant'è che nella controversia, poi giunta fino dinanzi alla Corte Costituzionale, pronunciata con la sentenza n. 232 del 2005, riguardante le norme della Legge Regionale del Veneto n. 11 del 2004, la difesa regionale aveva eccepito che i limiti di distanza violati, essendo «*contenuti in un atto regolamentare e non in una legge statale*» (quindi nel DM n. 1444 del 1968), erano inidonei a vincolare la legge regionale.

⁽⁴²⁹⁾ Si veda, a tal proposito, F. CORVAJA in “*La potestà concorrente, tra conferme e novità*”, Le Regioni, Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2011, Il Mulino - Rivisteweb, in cui l'autore sottolinea di come il Dm n. 1444, riprendendo le parole della Corte Costituzionale all'interno della pronuncia n. 232 del 2005, ha «*efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato*».

⁽⁴³⁰⁾ Il concetto viene ribadito anche da C. PADULA in “*Fonti secondarie statali e competenze regionali*”, Le Regioni, Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2011, Il Mulino - Rivisteweb, il quale, in riferimento alla sentenza n. 232 del 2005 della Corte Costituzionale, afferma che “*Un'altra sentenza che annulla una legge regionale per contrasto con una fonte secondaria statale è la sent. 232/2005, che ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale veneta che prevedeva la possibilità che i piani regolatori generali derogassero alle distanze minime fra edifici fissate dal d.m. 2 aprile 1968. La Corte comincia l'argomentazione sottolineando l'interferenza fra la materia governo del territorio e l'ordinamento civile, ma quest'appiglio poi «sfugge» alla Corte, perché la conseguenza che essa trae è la necessità di rispettare i principi della legislazione statale (necessità che ci sarebbe stata anche senza collegamento con l'ordinamento civile) e la Corte stessa poi ammette che le deroghe alle distanze «devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini». Quello che conta veramente, dunque, è la violazione del principio statale. Anche in questo caso la Corte sembra non accorgersi che i limiti violati sono scritti in un d.m.: osserva che, «in materia di distanze tra fabbricati, primo principio (...) è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale (...) possono essere fissati limiti maggiori»; ma l'art. 41-quinquies l. 1150/1942 affida la definizione degli standard minimi ad un «decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici». Inoltre la Corte rileva che la legge regionale non rispetta i «principi» in materia di deroghe fissati dall'ordinamento statale, cioè dall'art. 9 d.m. 2.4.1968, «avente efficacia precettiva e inderogabile», secondo un principio giurisprudenziale consolidato. Dunque, anche in questo caso la Corte assoggetta la legge regionale ad un atto sostanzialmente regolamentare, adottato senza intervento del Consiglio dei Ministri e senza criteri legislativi idonei a guidare la scelta ministeriale”.*

conseguenza quella di legittimare le singole amministrazioni comunali, tra cui il Comune di Villasanta, a rivedere gli standard di cui al Dm n. 1444. Ritornando alla Legge Regionale lombarda n. 12 del 2005, la Corte, secondo l'autore di questo lavoro, andrà a censurarla solamente in quanto diretta attuazione (come già è stato sottolineato più e più volte) dell'art. 2 *bis* TUE. Pertanto è quest'ultima norma colei che crea i maggiori problemi.

Si tratta di una disposizione che costituisce una spina nel fianco, e il motivo è presto detto: il legislatore statale, consentendo alle Regioni e alle Province autonome, di derogare agli standard di cui al Dm 1444, abdica a quel ruolo che l'art. 117, 3° comma Cost., gli affida, ossia la fissazione, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali che le Regioni sono tenute ad osservare. A parte questo non è facile prevedere, sul punto, in che modo la Corte andrà a motivare la censura nei confronti dell'art. 2 *bis*. L'autore, sul punto, ritiene che due sono le direzioni che la Corte potrebbe assumere:

1. potrebbe censurare l'art. 2 *bis* TUE alla luce di quanto afferma l'art. 117, 3° comma Cost., in base al quale compete allo Stato la determinazione, nelle materie di competenza concorrente, dei c.d. principi fondamentali ⁽⁴³¹⁾. Proprio per questo motivo, il fatto che il Decreto n. 1444 risalga al 1968 non è un motivo per escluderne la portata, in qualità di principio fondamentale. Quindi, seppur questo provvedimento sia da sempre considerato, nonostante la sua «età», un principio fondamentale della legge statale (e si è visto che una simile prospettiva è stata confermata proprio dalla giurisprudenza costituzionale, anche se in quei casi aveva considerato il Dm n. 1444 in base alle norme, da lui contenute, sulle distanze tra gli edifici). Tuttavia, ed è sempre il solito, nell'ordinamento, in particolare nel Testo normativo disciplinante l'attività edilizia, è rintracciabile una norma che consente alle Regioni e alle Province Autonome di derogare alla disciplina contenuta nel Dm n. 1444. Per questo motivo la

⁽⁴³¹⁾ Va sottolineato di come seppur la disposizione a cui si fa riferimento, di cui all'art. 117, 3° comma («*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*») sia stata inserita con la riforma costituzionale del 2001, precedentemente la configurazione (sul punto) delle norme costituzionali non era tanto differente.

disciplina contenuta nel Decreto Ministeriale non sembrerebbe più rappresentare uno dei c.d. principi fondamentali della materia come noi lo immaginiamo ⁽⁴³²⁾;

2. un'altra prospettiva potrebbe essere quella di considerare il Dm n. 1444 come di un livello essenziale delle prestazioni. Si tratta ovviamente di un riferimento a quella che è una delle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, 2° comma, lettera m)). Questa è forse la prospettiva più innovativa tra le due, perché rappresenterebbe sicuramente una presa di posizione del tutto nuova da parte della Consulta, quantomeno sul piano del governo del territorio, e più in particolare nell'ambito dell'Urbanistica.

Tra le due, è forse la seconda la prospettiva da preferire. La Corte potrebbe quindi affermare che il Dm n. 1444, e i parametri che esso esprime, costituiscono un livello essenziale delle prestazioni, nell'ambito del governo del territorio, e che pertanto alle Regioni ne è preclusa la deroga, quantomeno nel minimo ⁽⁴³³⁾. E che di conseguenza pure una disposizione come l'art. 2 *bis* è in contrasto con tutto ciò, potendone quindi dichiararne l'illegittimità.

L'autore di questo lavoro ritiene, comunque, di affermare che la prospettiva circa una possibile pronuncia di inammissibilità, adottata da parte della Corte Costituzionale, non vada esclusa a priori. In quanto sono molti gli argomenti, fino ad ora esposti, che

⁽⁴³²⁾ La qualificazione del Dm n. 1444, in particolare della sua disciplina, come principio fondamentale è condiviso da molti autori (si rinvia ancora una volta, sul punto, al 3° capitolo), tuttavia una simile prospettiva deve confrontarsi con il fatto che l'art. 2 *bis*, che consente di derogare alla disciplina di cui al Dm n. 1444, è stata introdotta dal legislatore statale.

⁽⁴³³⁾ Si veda sul punto E. PESARESI in *“La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale”*, <http://www.robertobin.it/REG10/pesaresi.pdf>, in cui l'autrice sostiene che *“in alcuni casi, infatti, la Corte sembra sostenere che il limite dei livelli essenziali non può essere interpretato in senso espansivo, al contrario, di esso sarebbe ammissibile solo una lettura residuale quasi fosse una clausola di salvaguardia o volta a garantire standard minimi ed uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale. L'oscillazione giurisprudenziale sul punto, benché ancora poco percettibile, nel quadro di una giurisprudenza sempre più protesa a ribadire la centralità del ruolo dell'istanza unitaria statale, sembra riflettere la possibile evoluzione degli equilibri tra Stato e Regioni, ora in senso favorevole all'autonomia del livello infrastatale di governo, ora in senso neocentralistico”*.

potrebbero sostenerla (in particolare la già ricordata giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di sostanze tra costruzioni).

BIBLIOGRAFIA

- R. AGNOLETTI, “*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. giur. edilizia, fasc. 5, 2005, pag. 1414.
- S. AMOROSINO, “*Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti locali*” in Riv. giur. edilizia, fasc. 3, 2003, pag. 77.
- D. ANTONUCCI, “*Deroghe locali per le distanze. Regioni e Province autonome possono ridurre anche gli standard urbanistici*” in *IlSole24Ore*, sezione Norme e Tributi, pubblicato il 16 Settembre 2013, pag. 13.
- Atti Parlamentari, Camera dei Deputati (n. 1794), XVI Legislatura, Disegni di legge e relazioni - Documenti*, Progetto di legge n. 329, presentato alla Camera dei Deputati il 29 aprile 2008. Dal sito <https://leg16.camera.it/126?tab=2&leg=16&idDocumento=329&sede=&tipo=> il pdf del Testo della proposta di legge.
- Atti Parlamentari, Camera dei Deputati (n. 1794), XVI Legislatura, Disegni di legge e relazioni - Documenti*, Proposta di legge d’iniziativa del deputato MANTINI, “*Principi fondamentali in materia di governo del territorio*”, presentata il 15 ottobre 2008.
- S. BACCARINI, “*Governo del territorio e valori costituzionali*” in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 6, 2014, pag. 43.
- A. BARTOLINI, “*Urbanistica*” estratto da “*I tematici*”, III-2022.
- G. BELTRAME, “*Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n.12/2005*” in www.pausania.it/sul-piano-di-governo-del-territorio-della-nuova-legge-lombarda-n-12-2005/, Milano, maggio 2005.
- C. BOSCIA, F. FORTE, “*L’art. 9 D.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza civile ed amministrativa: contrasti, convergenze e tutela giurisdizionale*” in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 1 Aprile 2020, pag. 121.
- E. BOSCOLO, “*Standard e poteri regionali*” in “*Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo Unico dell’edilizia al decreto ‘Sblocca Italia’*” di G. BERGONZINI - P. MARZARO, Maggioli editore, 2015.
- E. BOSCOLO, “*Le regole dell’urbanistica in Lombardia*” in *Pubblicazioni dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico*, Giuffrè editore, 2006, Milano.
- L. BRUNETTI, “*Ordinamento civile, governo del territorio e distanze tra gli edifici*” in www.giurcost.it.
- M. A. CABIDDU, “*Diritto del governo del territorio*”, Giappichelli editore, Torino, 2020.
- CAMERA DEI DEPUTATI, XVII Legislatura, Progetti di Legge, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, Schede di lettura (Articoli da 1 a 40), n. 36/4, Tomo I, 11 ottobre 2013, pagg. 231 ss..

V. CERULLI IRELLI, “*Il ‘governo del territorio’ nel nuovo assetto costituzionale*” in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI.

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 *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 1, 2017, pag. 0463B.

R. CHIEPPA, “*Un salutare stop a ulteriore e nuovo condono-sanatoria edilizia con legge regionale*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2015, pag. 2139D, nota a Corte Costituzionale, 19 novembre 2015, n. 233.

R. CHIEPPA, “*Deroga alle norme sulle distanze fra le costruzioni tra ordinamento civile e competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio: le insidie di una «giurisprudenza consolidata» relativa ad efficacia di decreto ministeriale datato nel tempo*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 1, 2013, pag. 0158B.

A. CHIERICHETTI, “*Gli standard urbanistici qualitativi nell’attività di governo del territorio*” in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI.

G. COCCO, “*Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte “si complica la vita”*” in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 1, 2006, pag. 70.

G. COZZOLINO, “*Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di misure di salvaguardia al vaglio della Consulta*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, 2013, pag. 1772B, nota a Corte Costituzionale, 29 maggio 2013, n. 102.

F. CORVAJA, “*La potestà concorrente, tra conferme e novità*” in *Le Regioni*, Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2011, Il Mulino - Rivisteweb.

DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI n. 441 del 2021, istitutivo della Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, rinvenibile in https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2021-12/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_0000441.11-11-2021.pdf.

M. DE DONNO, “*Tutela dello ius aedificandi e salvaguardia del territorio non pianificato di nuovo all’attenzione della Corte costituzionale*” in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 6, 2015, pag. 1268 Nota a: T.A.R. Napoli, 14 settembre 2015, n.4447, sez. III.

G. DI COSIMO, “*Se una legge vale meno di un decreto ministeriale*” in www.giurcost.it.

A. DI MARIO, “*Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il “decreto del fare”*” in *Urbanistica e appalti*, Novembre 2013.

DISEGNO DI LEGGE, “*Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio*”, elaborato dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, in <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>

fbclid=IwAR0ZPB-2WAPTYgyYeaXVjkELJCDgktSF0uBgmEygG7XU5vgHWD1s4ERFrcg.

G. DURANO, “*I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*” in “*Trattato di diritto del territorio*” di F. G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, Volume I, in particolare i capitoli XIV, XV.

L. FALCO, “*Gli standard urbanistici. Dieci anni dopo il Decreto Ministeriale 2/4/1968. Problemi e prospettive dell’azione degli Enti Locali. I riflessi della legge 10. Le leggi regionali sugli standard e sui programmi pluriennali di attuazione*” in Edizioni delle autonomie, Roma, 1974.

L. FALCO, “*I ‘nuovi’ standard urbanistici. Una lettura degli standard dopo venticinque anni di esperienze. Le potenzialità, l’uso, le sperimentazioni di nuove tecniche. Le iniziative regionali e l’applicazione nei diversi contesti*” in Edizioni delle Autonomie, Roma, 1993.

P. FALLETTA, “*L’irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 2019, pag. 2094C, nota alla sentenza della Corte Costituzionale, 16 luglio 2019, n.179.

E. FERRARI, “*I comuni e l’urbanistica*” in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI.

F. FRACCHIA, “*Governo del territorio e ambiente*” in “*Governo del territorio*”, atti del Sesto convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 Novembre 2002, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI.

S. A. FREGO LUPPI, “*Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 2, 2006, pag. 55.

F. GIGLIOTTI, “*Possibilità di intervento (e limiti) della competenza legislativa regionale in materia di standards urbanistici. Riflessioni de iure condito e prospettive de iure condendo (con uno sguardo all’esperienza regionale calabrese)*” in www.dirittiregionali.it, 18 Marzo 2011.

A. GIUSTI, “*La rigenerazione urbana fra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*” in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 Giugno 2021, pag. 439.

A. GIUSTI, “*I limiti costituzionali alle leggi urbanistiche regionali di ‘quarta generazione’*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2021, pag. 2124C, nota alla sentenza della Corte Costituzionale, 28 ottobre 2021, n. 202.

G. GRAZIOSI, “*Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiguo*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 1, 2013, pag. 1.

N. MACCABIANI, “*La Corte “compone” e “riparte” la competenza relativa al “governo del territorio”*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 5, 2005, pag. 209.

L. MACCARI, “*A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del titolo V della Costituzione*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 1, 2006, pag. 33.

G. MARTINI, “*Analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di «Governare del territorio»*” in *Amministrazione in cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet”.

S. C. MATTEUCCI, “*Sulla disciplina dell'edilizia e la semplificazione amministrativa le Regioni devono recitare a rime obbligate*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2020, pag. 2925C, nota a Corte Costituzionale, 25 novembre 2020, n. 247.

C. PADULA, “*Fonti secondarie statali e competenze regionali*” in *Le Regioni*, Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2011, Il Mulino - Rivisteweb.

G. PAGANETTO, “*Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione- prime interpretazioni della Corte costituzionale*” in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2003, pag. 1189.

D. PALOMBELLA, “*Inviolabili le norme in materia di distanze tra costruzioni*” in *Diritto & Giustizia*, fasc. 0, 2013, pag. 106, nota a Corte Costituzionale, 23 gennaio 2013, n. 6.

E. PESARESI, “*La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*” in <http://www.robertobin.it/REG10/pesaresi.pdf>.

“*Piano dei Servizi. Linee guida per la redazione*”, Regione Lombardia, Territorio e Urbanistica.

C. PINELLI, “*Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*” in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, 2004, pag. 2012, nota a Corte Costituzionale, 28 giugno 2004, n. 196.

P. PORTALURI, “*Poteri urbanistici e principio di pianificazione*” in *Collana della facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Lecce*, Jovene Editore, 2003.

Proposta di Legge dell'onorevole Lupi, “*Principi in materia di governo del territorio*”, presentata alla Camera dei Deputati il 28 Giugno 2005, *Atti parlamentari, Senato della Repubblica n. 3519, XIV Legislatura – Disegni di Legge e Relazioni - Documenti*, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/147963.pdf.

P. RAGO, “*Il Principio della "Prevenzione nell'Edificazione e il d.m. n. 1444 del 1968”*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 2, 1998, pag. 328, Nota a: Cassazione civile, 01 luglio 1997, n. 5889, Sez. Un..

Relazione illustrativa al Disegno di Legge, rubricato “*Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio*”, elaborato dalla Commissione “Giovannini”, in <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/?fbclid=IwAR0ZPB-2WAPTYgyYeaXVjkELJCDgktSF0uBgmEygG7XU5vgHWD1s4ERFrcg>.

Relazione alla proposta di legge “*Principi fondamentali del Governo del Territorio*”, Istituto Nazionale di Urbanistica, <https://inu.it/old/2247/notizie-inu/la-proposta-di-legge-dellinu-sul-governo-del-territorio/>, dicembre 2008.

- C. RUSSO, “*I titoli abilitativi degli interventi edilizi*” in *Giur. merito*, fasc. 10, 2008, pag. 2721B.
- F. SALVIA, “*Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*” in “*Trattato di diritto del territorio*” di F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, Volume I, in particolare i capitoli XIV, XV.
- F. SALVIA, “*Manuale di diritto urbanistico*”, CEDAM, 2021.
- F. SALVIA, “*Standard e parametri tra regole di pianificazione e disciplina dell’edificabilità*” in “*L’uso delle aree urbane e la qualità dell’abitato*”, atti del Terzo convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Genova 19-20 Novembre 1999, a cura di E. FERRARI.
- M. A. SANDULLI, “*Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*” in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 6, 2013, pag. 301.
- M. A. SANDULLI, “*Effettività e semplificazioni nel governo del territorio - spunti problematici*” in *Dir. amm.*, fasc. 3, 2003, pag. 507.
- A. SCONOCCHIA BIFANI, “*Deroghe alle distanze fra costruzioni alla luce del d.l. 21 Giugno 2013, n. 69*” in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 1, 2014.
- G. SORICELLI, “*Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*” in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 6, 2016, pag. 662.
- P. STELLA RICHTER, “*Legge urbanistica - Pro memoria per il legislatore*” in *Giust. civ.*, fasc. 6, 2000, pag. 311.
- P. STELLA RICHTER, “*La nuova urbanistica regionale*” in *Studi dal XXII Convegno nazionale*, Palermo, 27-28 ottobre 2019, a cura di P. S. RICHTER, pubblicazioni dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè editore, Milano, 2021.
- P. STELLA RICHTER, “*Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*” in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 6, 2011, pag. 313.
- P. STELLA RICHTER, “*Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*” in *Dir. amm.*, fasc. 2-3, 2001, pag. 387.
- P. STELLA RICHTER, “*Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*”, Giuffrè editore, 2018.
- P. URBANI, “*Urbanistica*” (dir. amm.) [XLV,1992] in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè editore (<https://enciclopediadeldiritto.giuffrefrancislefebvre.it/#/print?idm=297770&iud=2689270&dialog.>).
- P. URBANI, “*Riforma Urbanistica. Relazione del prof. Paolo Urbani al Convegno “Dall’urbanistica al governo del territorio”*” in www.pausania.it/la-riforma-urbanistica/, Firenze, 19 aprile 2004.
- P. URBANI, “*Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*” in *A.I.D.U.*, XI Convegno nazionale, “I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale”.
- P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, “*Diritto Urbanistico - Organizzazione e Rapporti*”, Giappichelli, 2020.

LEGGI E PROVVEDIMENTI REGIONALI (E PROVINCIALI) CONTENENTI LA DISCIPLINA REGIONALE E PROVINCIALE DEGLI STANDARD URBANISTICI ED EDILIZI, NONCHÉ LE NORME DI APPLICAZIONE DELL'ART. 2 BIS TUE

AGOSTINI GIULIO

INDICE ANALITICO

Premessa.....	261
Valle d’Aosta.....	262
Trentino Alto-Adige.....	262
Provincia autonoma di Bolzano.....	262
Provincia autonoma di Trento.....	263
Friuli-Venezia Giulia.....	263
Sardegna.....	264
Sicilia.....	265
Piemonte.....	265
Lombardia.....	266
Veneto.....	266
Liguria.....	266
Emilia Romagna.....	267
Toscana.....	267
Umbria.....	268
Lazio.....	269
Marche.....	269
Abruzzo.....	270
Molise.....	270
Campania.....	270
Puglia.....	271
Basilicata.....	271
Calabria.....	272

PREMESSA

L'autore del lavoro di riferimento, a cui è allegato questo file, ha ritenuto di raccogliere e ordinare il materiale normativo utilizzato nel corso della ricerca contenuta nel 2° capitolo. L'idea è quella di consentire un più facile accesso a leggi e provvedimenti, onde evitare le difficoltà che è possibile incontrare con i singoli motori di ricerca regionali, che, va detto, il più delle volte sono di difficile decifrazione.

Il materiale è stato ordinato in base alla Regione di riferimento, con anche l'indicazione del motore di ricerca utilizzato per la ricerca delle singole leggi e provvedimenti.

VALLE D'AOSTA (434)

BOLLETTINO UFFICIALE della Regione Autonoma Valle d'Aosta 22 giugno 1999, nello specifico la Deliberazione 24 marzo 1999, n. 517/XI... (vedi BUR 19999, n. 28).

LEGGE REGIONALE 15 giugno 1978, n. 14, "*Norme in materia urbanistica e di pianificazione territoriale*".

LEGGE REGIONALE 6 aprile 1998, n. 11, "*Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*".

LEGGE REGIONALE 29 marzo 2018, n. 5, "*Disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazioni di leggi regionali*".

Oggetti del Consiglio: Resoconto del Consiglio Regionale n. 517 del 24 marzo 1999, "*Approvazione di disposizioni attuative della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale) previste dagli articoli 23 (spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza) e 24 (indici urbanistici)*".

Oggetti del Consiglio: Verbale del Consiglio Regionale n. 517 del 24 marzo 1999, "*Approvazione di disposizioni attuative della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale) previste dagli articoli 23 (spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza) e 24 (indici urbanistici)*".

TRENTINO ALTO-ADIGE

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO (435)

DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE PROVINCIALE n. 9 del 2018, "*Territorio e Paesaggio*".

LEGGE PROVINCIALE 11 agosto 1997, n. 13, "*Legge urbanistica provinciale*".

LEGGE PROVINCIALE 19 luglio 2013, n. 10, "*Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico*".

LEGGE PROVINCIALE 10 luglio 2018, n. 9, "*Territorio e paesaggio*".

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA PROVINCIALE 23 giugno 1970, n. 20, "*Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico*".

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA PROVINCIALE 23 febbraio 1998, n. 5, "*Regolamento di esecuzione alla legge urbanistica provinciale*".

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA 7 maggio 2020, n. 17, "*Dotazioni minime per gli spazi pubblici di interesse generale e gli spazi privati di interesse pubblico e criteri per la determinazione della sede delle aziende agricole*".

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA PROVINCIALE 26 giugno 2020, n. 24, "*Regolamento in materia edilizia*".

(434) Materiale reperibile dal sito: <https://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti>.

(435) Materiale reperibile dal sito: <http://lexbrowser.provinz.bz.it/>.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO ⁽⁴³⁶⁾

LEGGE PROVINCIALE 3 agosto 1970, n. 11, “*Nuove norme in materia di attività edilizia*”.

LEGGE PROVINCIALE 4 marzo 2008, n. 1, “*Pianificazione urbanistica e governo del territorio*” (testo storico).

LEGGE PROVINCIALE 4 marzo 2008, n. 1, “*Pianificazione urbanistica e governo del territorio*” (testo vigente).

LEGGE PROVINCIALE 27 maggio 2008, n. 5, “*Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale*”.

LEGGE PROVINCIALE 4 agosto 2015, n. 15, “*Legge provinciale per il governo del territorio*”.

Comune di Trento, *Piano Regolatore Generale*, norme tecniche di attuazione, testo coordinato (Testo vigente dal 15 aprile 2022).

Titoli brevi per le leggi provinciali.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA 13 luglio 2010, n. 18-50/leg., “*Disposizioni regolamentari di attuazione della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA 13 settembre 2011, n. 14-72/leg., “*Modificazioni al decreto del Presidente della Provincia 13 luglio 2010, n. 18-50/Leg., recante "Disposizioni regolamentari di attuazione della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)", nonché al decreto del Presidente della Provincia 8 marzo 2010, n. 8-40/Leg, recante «Disposizioni regolamentari concernenti la realizzazione di particolari interventi nelle aree agricole e di apiari»*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA 19 maggio 2017, n. 8-61/leg., “*Regolamento urbanistico-edilizio provinciale in esecuzione della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015) Prot. n. 103/17cdz*” (testo storico).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA 19 maggio 2017, n. 8-61/leg., “*Regolamento urbanistico-edilizio provinciale in esecuzione della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015) Prot. n. 103/17cdz*” (testo vigente).

FRIULI-VENEZIA GIULIA ⁽⁴³⁷⁾

LEGGE REGIONALE 9 aprile 1968, n. 23, “*Norme in materia urbanistica*”.

LEGGE REGIONALE 22 dicembre 1969, n. 42, “*Interpretazione autentica dell' art. 3, lettera b), della LR 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica, e modalità di applicazione, nel territorio regionale, di alcune disposizioni dell' art. 41 quinquies sub art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*”.

LEGGE REGIONALE 19 novembre 1991, n. 52, “*Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*”.

LEGGE REGIONALE 23 febbraio 2007, n. 5, “*Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*” (testo storico).

⁽⁴³⁶⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/ricerca-codice-provinciale.aspx>.

⁽⁴³⁷⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/index.aspx>.

LEGGE REGIONALE 23 febbraio 2007, n. 5, “*Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 11 novembre 2009, n. 19, “*Codice regionale dell'edilizia*”.

LEGGE REGIONALE 11 agosto 2011, n. 11, “*Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011- 2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007*”.

LEGGE REGIONALE 8 aprile 2013, n. 5, “*Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali*”.

LEGGE REGIONALE 18 luglio 2014, n. 13, “*Misure di semplificazione dell'ordinamento regionale in materia urbanistico- edilizia, lavori pubblici, edilizia scolastica e residenziale pubblica, mobilità, telecomunicazioni e interventi contributivi*”.

LEGGE REGIONALE 21 luglio 2017, n. 29, “*Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità*”.

Piano Urbanistico Regionale Generale del Friuli-Venezia-Giulia, Volume 2°, Norme di attuazione del piano.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE 20 marzo 2008, n. 86/Pres., “*Regolamento di attuazione della Parte I urbanistica, ai sensi della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE 17 settembre 2007, n. 296/Pres., “*Regolamento di attuazione della disciplina dell'attività edilizia, ai fini della l.r. n. 5/2007. Attuazione*” (In Bollettino Ufficiale della Regione, 1° supplemento ordinario n. 24 del 19 settembre 2007 al bollettino ufficiale n. 38 del 19 settembre 2007).

SARDEGNA ⁽⁴³⁸⁾

LEGGE REGIONALE 9 marzo 1976, n. 10, “*Norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale*”.

LEGGE REGIONALE 28 aprile 1978, n. 30, “*Norme regionali d'attuazione e integrazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, concernente la edificabilità dei suoli*”.

LEGGE REGIONALE 19 maggio 1981, n. 17, “*Norme in materia urbanistica - Abrogazione delle leggi regionali 28 agosto 1968, n. 40, e 9 marzo 1976, n. 10; integrazioni alla legge regionale 28 aprile 1978, n. 30*”.

LEGGE REGIONALE 11 ottobre 1985, n. 23, “*Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia*”.

LEGGE REGIONALE 22 dicembre 1989, n. 45, “*Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*”.

LEGGE REGIONALE 1 luglio 1991, n. 20, “*Norme integrative per l'attuazione della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, concernente: «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»*”.

LEGGE REGIONALE 25 novembre 2004, n. 8, “*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*”.

⁽⁴³⁸⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://www.consregsardegna.it/xvilegislatura/attivita/attivita-legislativa/leggi/leggi-approvate#xvi-legislatura>, nonché in <https://www.normattiva.it/mfr/>.

LEGGE REGIONALE 22 ottobre 2009, n. 4, “*Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo*”.

LEGGE REGIONALE 23 aprile 2015, n. 8, “*Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio*”.

LEGGE REGIONALE 3 luglio 2017, n. 11, “*Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994*”.

LEGGE REGIONALE 18 gennaio 2021, n. 1, “*Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017*”.

SICILIA ⁽⁴³⁹⁾

LEGGE REGIONALE 27 dicembre 1978, n. 71, “*Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica*”.

LEGGE REGIONALE 10 agosto 2016, n. 16, “*Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*”.

LEGGE REGIONALE 4 ottobre 2018, n. 16, “*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*”.

LEGGE REGIONALE 13 agosto 2020, n. 19, “*Norme per il governo del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 3 febbraio 2021, n. 2, “*Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 18 marzo 2022, n. 2, “*Disposizioni in materia di edilizia*”.

Assessorato Regionale territorio e ambiente dipartimento regionale dell'urbanistica, “*Linee Guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale Comunale*”, di cui all'art. 25, comma 7, della Legge regionale 13 agosto 2020, n. 19.

PIEMONTE ⁽⁴⁴⁰⁾

LEGGE REGIONALE 5 dicembre 1977, n. 56, “*Tutela ed uso del suolo*”.

LEGGE REGIONALE 4 ottobre 2018, n. 16, “*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*”.

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE 19 dicembre 2019, n. 70, “*Norme di semplificazione in materia urbanistica e modifiche alla legge regionale n. 16 del 4 ottobre 2018 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana); alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e alla legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo))*”.

⁽⁴³⁹⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://w3.ars.sicilia.it/home/cerca/201.jsp>.

⁽⁴⁴⁰⁾ Materiale reperibile dal sito: <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/>.

LOMBARDIA ⁽⁴⁴¹⁾

LEGGE REGIONALE 15 aprile 1975, n. 51, “*Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico*” (testo vigente fino al 25 agosto 1976).

LEGGE REGIONALE 15 aprile 1975, n. 51, “*Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico*” (testo vigente fino al 19 marzo 1978).

LEGGE REGIONALE 11 marzo 2005, n. 12, “*Legge per il governo del territorio*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 11 marzo 2005, n. 12, “*Legge per il governo del territorio*” (testo vigente).

VENETO ⁽⁴⁴²⁾

LEGGE REGIONALE 10 dicembre 1973, n. 27, “*Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 21 gennaio 1972, n. 7 e 1 settembre 1972, n. 12, in materia di urbanistica e lavori pubblici*”.

LEGGE REGIONALE 9 settembre 1977, n. 55, “*Attuazione dei Piani Particolareggiati nell’ambito del Comune di Venezia*”.

LEGGE REGIONALE 27 ottobre 1977, n. 61, “*Norme di attuazione della legge statale 28 gennaio 1977, n. 10*”.

LEGGE REGIONALE 27 giugno 1985, n. 61, “*Norme per l’assetto e l’uso del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 23 aprile 2004, n. 11, “*Norme per il governo del territorio*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 23 aprile 2004, n. 11, “*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 16 marzo 2015, n. 4, “*Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali*”.

LEGGE REGIONALE 4 aprile 2019, n. 14, “*Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio»*”.

LIGURIA ⁽⁴⁴³⁾

LEGGE REGIONALE 8 marzo 1978, n. 16, “*Norme per la disciplina dei programmi pluriennali di attuazione e per la esecuzione di altre disposizioni della legge 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*”.

LEGGE REGIONALE 4 settembre 1997, n. 36, “*Legge urbanistica regionale*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 4 settembre 1997, n. 36, “*Legge urbanistica regionale*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 2 aprile 2015, n. 11, “*Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)*”.

⁽⁴⁴¹⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/Main.aspx>.

⁽⁴⁴²⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://www.consiglioveneto.it/web/crv/leggi-regionali>.

⁽⁴⁴³⁾ Materiale reperibile dal sito: http://lrv.regione.liguria.it/liguriass_prod/.

LEGGE REGIONALE 29 novembre 2018, n. 23, “*Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo*”.

LEGGE REGIONALE 6 febbraio 2020, n. 1, “*Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio*”.

REGOLAMENTO REGIONALE 25 Luglio 2017 n. 1, “*Modifiche al regolamento regionale 2 aprile 1997, n. 1 (Regolamento per l’istituzione di strutture private per la caccia: - aziende faunistico- venatorie (articolo 32, comma 1 lettera a) - aziende agriturismo- venatorie (articolo 32, comma 1 lettera b). articolo 32, comma 4 della legge regionale 1 luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio))*”.

REGOLAMENTO REGIONALE 25 Luglio 2017, n. 2, “*Determinazione nei P.U.C. delle dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti e parametri per la fissazione dei limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, di distanza tra costruzioni e dalle strade, in attuazione dell’art. 34, commi 3, 4 e 6 della legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 e s.m. e i. (Legge urbanistica regionale)*”.

EMILIA ROMAGNA ⁽⁴⁴⁴⁾

ALLEGATO ALLA LEGGE REGIONALE n. 20 del 2000, “*Contenuti della Pianificazione*”.

“*Atto di Coordinamento sulle dotazioni territoriali*”, di cui all’art. 9 l.r. 24/2017.

Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “*Riforma della Disciplina Urbanistica*”, Schedatura dei sistemi di governo del territorio delle regioni italiane (regione Emilia Romagna).

LEGGE REGIONALE 7 dicembre 1978, n. 47, “*Tutela ed uso del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 24 marzo 2000, n. 20, “*Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 25 novembre 2002, n. 31, “*Disciplina generale dell’edilizia*”.

LEGGE REGIONALE 30 luglio 2013, n. 15, “*Semplificazione della disciplina edilizia*”.

LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2017, n. 24, “*Disciplina regionale sulla tutela ed uso del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 29 dicembre 2020, n. 14, “*Misure urgenti per promuovere la rigenerazione urbana dei centri storici, favorire gli interventi di qualificazione edilizia che beneficiano delle agevolazioni fiscali di cui all’articolo 119 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e recepire le norme di semplificazione in materia di governo del territorio di cui al Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76*”.

LEGGE REGIONALE 3 agosto 2022, n. 11, “*Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022. Altri interventi di adeguamento normativo*”.

TOSCANA ⁽⁴⁴⁵⁾

LEGGE REGIONALE 31 dicembre 1984, n. 74, “*Norme urbanistiche integrative*”.

LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1995, n. 5, “*Norme per il governo del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 03 gennaio 2005, n. 1, “*Norme per il governo del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 10 novembre 2014, n. 65, “*Norme per il governo del territorio*” (testo storico).

⁽⁴⁴⁴⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/>.

⁽⁴⁴⁵⁾ Materiale reperibile dal sito: <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/>.

LEGGE REGIONALE 10 novembre 2014, n. 65, “*Norme per il governo del territorio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 22 novembre 2019, n. 69, “*Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 09 febbraio 2007, n. 2/R, “*Regolamento di attuazione dell’articolo 37 , comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio) - Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti*” (testo storico).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 9 febbraio 2007, n. 2/R, “*Regolamento di attuazione dell’articolo 37 , comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio) - Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti*” (testo vigente).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 11 novembre 2013, n. 64/R, “*Regolamento di attuazione dell’articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 5 luglio 2017, n. 32/R, “*Regolamento di attuazione delle disposizioni dell’articolo 62 e del Titolo V della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). Modifiche al d.p.g.r. 9 febbraio 2007, n. 2/R (Regolamento di attuazione dell’articolo 37, comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 “Norme per il governo del territorio” - Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti)*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 24 luglio 2018, n. 39/R, “*Regolamento di attuazione dell’articolo 216 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 24 luglio 2018, n. 39/R, “*Quadro delle definizioni uniformi*” (allegato 1).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 24 luglio 2018, n. 39/R, “*Ulteriori specificazioni tecnico - applicative di riferimento per gli interventi urbanistico - edilizi*” (allegato 2).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 12 agosto 2020, n. 87/R, “*Modifica al regolamento 24 luglio 2018, n. 39/R (Regolamento di attuazione dell’articolo 216 della legge regionale 10 novembre 2014, n.65 “Norme per il governo del territorio” in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio)*”.

UMBRIA ⁽⁴⁴⁶⁾

LEGGE REGIONALE 2 settembre 1974, n. 53, “*Prime norme di politica urbanistica*”.

LEGGE REGIONALE 27 Dicembre 1983, n. 52, “*Approvazione del Piano urbanistico territoriale*”.

LEGGE REGIONALE 24 marzo 2000, n. 27, “*Piano urbanistico territoriale*”.

LEGGE REGIONALE 22 febbraio 2005, n. 11, “*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*”.

LEGGE REGIONALE 21 gennaio 2015, n. 1, “*Testo unico Governo del territorio e materie correlate*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 21 gennaio 2015, n. 1, “*Testo unico Governo del territorio e materie correlate*” (testo vigente).

⁽⁴⁴⁶⁾ Materiale reperibile dal sito: https://leggi.alumbria.it/leggi_01.php.

REGOLAMENTO REGIONALE 25 marzo 2010, n. 7, “*Regolamento regionale sulla disciplina del Piano comunale dei servizi alla popolazione, delle dotazioni territoriali e funzionali minime degli insediamenti e delle situazioni insediate di cui all'articolo 62, comma 1, lettere a), b) e c) della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)*”.

REGOLAMENTO REGIONALE 18 febbraio 2015, n. 2, “*Norme regolamentari attuative della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)*”.

LAZIO ⁽⁴⁴⁷⁾

LEGGE REGIONALE 5 Settembre 1972, n. 8, “*Norme per l' esercizio delle funzioni di competenza della Regione Lazio in materia di urbanistica e di assetto del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 12 Giugno 1975, n. 72, “*Criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali*”.

LEGGE REGIONALE 22 Dicembre 1999, n. 38, “*Norme sul governo del territori*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 22 Dicembre 1999, n. 38, “*Norme sul governo del territori*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 10 Novembre 2014, n. 10, “*Modifiche alle leggi regionali relative al governo del territorio, alle aree naturali protette regionali ed alle funzioni amministrative in materia di paesaggio*”.

LEGGE REGIONALE 18 luglio 2017, n. 7, “*Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*”.

MARCHE ⁽⁴⁴⁸⁾

LEGGE REGIONALE 16 maggio 1979, n. 19, “*Norme relative ai piani di attuazione degli strumenti urbanistici comunali*”.

LEGGE REGIONALE 19 aprile 1990, n. 22, “*Legge Urbanistica Regionale*”.

LEGGE REGIONALE 5 agosto 1992, n. 34, “*Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 5 agosto 1992, n. 34, “*Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 20 aprile 2015, n. 17, “*Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia*”.

PROPOSTA DI LEGGE DI GOVERNO DEL TERRITORIO di governo del territorio, “*La dimensione delle Marche*”, Giornate del territorio, 3^a giornata: 18 maggio 2016.

Regolamento regionale 14 settembre 1989, n. 23, “*Regolamento edilizio tipo*”.

Delibera Giunta Regionale 23 ottobre 2019, n. 622, “*Predisposizione di un Testo Unico in materia di Urbanistica ed Edilizia. Atto di indirizzo e designazione dei componenti della Giunta Regionale nel gruppo di lavoro ex art. 13 della l.r. 26/2010*”.

⁽⁴⁴⁷⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionali,nonchéinhttps://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=regolamenti>.

⁽⁴⁴⁸⁾ Materiale reperibile dal sito: https://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/index.php.

ABRUZZO ⁽⁴⁴⁹⁾

LEGGE REGIONALE 18 luglio 1973, n. 28, “*Concessione di contributi in conto capitale ai Comuni e loro consorzi e alle Comunità montane per la formazione di strumenti urbanistici*”.

LEGGE REGIONALE 12 aprile 1983, n. 18, “*Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 12 aprile 1983, n. 18, “*Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 29 settembre 2020, n. 34, “*Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia*”.

Assessorato all’Urbanistica e al Territorio: Nuova legge urbanistica - Linee guida.

INU, Sezione Abruzzo e Molise - *Note sulle Linee Guida per la nuova LUR Abruzzo*;

DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE 23 ottobre 2019, n. 622, “*Approvazione delle Linee Guida per la redazione della Nuova Legge Urbanistica sul Governo del Territorio*”.

DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE 13 maggio 2021, n. 276.

MOLISE ⁽⁴⁵⁰⁾

LEGGE REGIONALE 21 Gennaio 1975, n. 14, “*Contributi per la formazione dei piani urbanistici e per l’acquisizione e la urbanizzazione delle aree per l’edilizia economica e popolare*”.

Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “*Riforma della Disciplina Urbanistica*”, Schedatura dei sistemi di governo del territorio delle regioni italiane (Regione Molise).

CAMPANIA ⁽⁴⁵¹⁾

LEGGE REGIONALE 16 ottobre 1978, n. 39, “*Contenuto e procedimenti di formazione dei programmi pluriennali di attuazione di cui all’art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10*”.

LEGGE REGIONALE 22 dicembre 2004, n. 16, “*Norme sul governo del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 10 agosto 2022, n. 13, “*Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 4 agosto 2011, n. 5, “*Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio*”.

DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE 29 ottobre 2019, n. 527 (*Proposta di Disegno di Legge recante “Norme in materia di Governo del Territorio”*).

(449) Materiale reperibile dal sito: <http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/leggi-provvedimenti.asp>.

(450) Materiale reperibile dal sito: <https://www3.regione.molise.it/flex/FixedPages/IT/LeggiRegionali.php/L/IT>.

(451) Materiale reperibile dal sito: <https://www.cr.campania.it/leggi-progetti/leggi-regolamenti>.

Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “*Riforma della Disciplina Urbanistica*”, Schedatura dei sistemi di governo del territorio delle regioni italiane (Regione Campania).

PUGLIA ⁽⁴⁵²⁾

LEGGE REGIONALE 31 maggio 1980, n. 56, “*Tutela ed uso del territorio*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 31 maggio 1980, n. 56, “*Tutela ed uso del territorio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 27 luglio 2001, n. 20, “*Norme generali di governo e uso del territorio*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 27 luglio 2001, n. 20, “*Norme generali di governo e uso del territorio*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 29 luglio 2008, n. 21, “*Norme per la rigenerazione urbana*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 29 luglio 2008, n. 21, “*Norme per la rigenerazione urbana*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 30 luglio 2009, n. 14, “*Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”.

LEGGE REGIONALE 6 agosto 2021, n. 25, “*Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 (Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217, delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro) e disposizioni varie*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 6 agosto 2021, n. 25, “*Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 (Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217, delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro) e disposizioni varie*” (testo vigente).

DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE 15 dicembre 2000, n. 1748, “*P.U.T.T. Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio. Approvazione definitiva*”.

INU, sezione Puglia: “*note sulla gestione del governo del territorio in Regione Puglia*”.

INU, sezione Puglia: “*richiesta revoca artt. 2,4,5 della l.r. Puglia 30/11/2021, n. 39*”.

BASILICATA ⁽⁴⁵³⁾

LEGGE REGIONALE 11 agosto 1999, n. 23, “*Tutela, governo ed uso del territorio*”.

LEGGE REGIONALE 7 agosto 2009, n. 25, “*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”.

LEGGE REGIONALE 24 luglio 2017, n. 19, “*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*”.

LEGGE REGIONALE 13 marzo 2019, n. 4, “*Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della regione Basilicata*”.

LEGGE REGIONALE 30 novembre 2021, n. 53, “*Finanziamento per le azioni di compensazione e mitigazione ambientale per i comuni della Basilicata*”.

LEGGE REGIONALE 15 dicembre 2021, n. 59, “*Collegato alla legge di stabilità regionale 2021*”.

⁽⁴⁵²⁾ Materiale reperibile dal sito: http://portale2015.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/codice_leggi.aspx.

⁽⁴⁵³⁾ Materiale reperibile dal sito: http://atticonsiglio.consiglio.basilicata.it/AD_Elenco_Leggi.

DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE 24 marzo 2003, n. 512, “*approvazione regolamento di attuazione Legge regionale n. 23/1999*”.

CALABRIA ⁽⁴⁵⁴⁾

LEGGE REGIONALE 16 aprile 2002, n. 19, “*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria*” (testo storico).

LEGGE REGIONALE 16 aprile 2002, n. 19, “*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria*” (testo vigente).

LEGGE REGIONALE 11 agosto 2010, n. 21, “*Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”.

LEGGE REGIONALE 7 luglio 2022, n. 25, “*Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso*”.

⁽⁴⁵⁴⁾ Materiale reperibile dal sito: <https://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/BancheDati/Leggi/LeggiForm>.