

La legge regionale sul piano casa dovrà inchinarsi ancora una volta a sua altezza D.M. 1444/1968? (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, ord. n. 1431, 1° marzo 2019)*

La legge regionale sul piano casa della regione Veneto è stata posta un'altra volta sotto la lente di ingrandimento della Corte Costituzionale che in precedenza aveva glissato circa la sua legittimità in materia di altezza.

Infatti, in data 1° marzo 2019 è stata depositata presso la segreteria della sezione sesta del Consiglio di Stato l'ordinanza 1431/2019 con la quale, sospendendo il giudizio, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 8 bis della legge regionale del Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l) e terzo comma, della Costituzione, nei sensi e nei termini della parte motivata della presente ordinanza.

La questione non è di poco momento (si comprenderà dalla lettura che segue le ricadute nel settore edilizio della nostra Regione) e nasce dalle impugnative della sentenza numero 944 del 2017 del Tar Veneto in merito alle quali si tralasciano le complesse vicende processuali al cui termine è stata, comunque, disposta una riunione degli appelli.

I fatti di causa fin dall'inizio sono apparsi sostanzialmente incontroversi fra le parti e concernono un intervento di edilizia abitativa realizzato a Castelfranco Veneto relativamente ad un edificio residenziale degli anni '50 di cui è stata progettata la demolizione e ricostruzione accedendo alle facoltà premiali introdotte con la normativa regionale veneta relativa al cosiddetto "piano casa" (legge regionale n. 14/2009 e successive modifiche ad opera delle leggi regionali nn. 13 e 32 rispettivamente nel 2011 e 2013) comprensivo di un ampliamento del fabbricato. Secondo la sentenza del Tar Veneto l'annullamento dei permessi a costruire riguardava l'erronea applicazione della verifica dell'altezza del costruendo edificio proprio in relazione all'applicazione del comma 8bis dell'articolo 9 della legge regionale 14/2009; secondo il Tar tale norma, di riferimento per il caso di specie, non consente di considerare come edificio esistente l'edificio circostante più alto, come invece applicato dal Comune di Castelfranco.

Le censure dedotte coi vizi di appello si basano sulla norma regionale predetta di cui occorre, pertanto, richiamare il tenore letterale: *"Al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'articolo 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente"*.

L'articolato motivazionale della VI Sezione del Consiglio di Stato è talmente completo che si ritiene utile riportarlo in modo pressoché integrale per cercare di comprendere quali sono le ragioni che

hanno indotto Palazzo Spada a portare, per l'ennesima volta, all'attenzione della Corte Costituzionale la Legge Regionale sul Piano Casa.

<<3.1 Ebbene, ritiene il Collegio che la previsione legislativa all'esame non si sottragga alla questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. l) e comma 3, della Costituzione, quale di seguito rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953.

3.2 Si precisa, al riguardo, che la questione è senz'altro rilevante, non potendosi dubitare dell'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale attinenti a leggi di cui il giudice a quo debba fare diretta applicazione ai fini della decisione della causa in relazione al thema decidendum (e, nel giudizio d'appello, al devolutum). Ipotesi, questa, che esattamente ricorre nella fattispecie, risultando con i motivi d'appello devoluti al presente grado questioni che non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione di legge regionale, posta da tutte le parti, pubblica e private, a fondamento sia dei provvedimenti adottati, sia delle tesi dedotte in giudizio in ordine all'ammissibilità o meno dell'intervento progettato.

3.3 In punto di non manifesta infondatezza, ritiene il Collegio che la citata disposizione, nella parte in cui consenta le deroghe alle disposizioni in materia di altezze previste dal noto d.m. 1444 cit. sia in contrasto con i principi della legislazione statale, dettati dallo stesso d.m. e dall'art. 2 bis dPR 380\2001, con conseguente violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) e 3 Cost., in specie laddove non si prevede che le consentite deroghe debbano operare nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

3.4 Come noto, con l'introduzione dell'art. 2-bis del TUE, da parte dell'art. 30, comma 1, lettera 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, l'ordinamento 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 e più in generale delle previsioni 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» (cfr. ad es. sentenze nn. 185 del 2016 e 189 del 2016). La norma statuisce quanto segue: "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".

La deroga alla disciplina dei parametri in tema di densità, di altezze e di distanze, realizzata dagli strumenti urbanistici deve quindi ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati 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 (artt. 8 lett. B nel caso di specie e 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968).

3.5 Alla luce delle considerazioni svolte, appare non coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla giurisprudenza costituzionale e ribadite dal disposto di cui all'art 2 bis T.U. edilizia, il mancato riferimento della norma impugnata a quella tipologia di atti menzionati nel testo del d.m. n. 1444 del 1968 richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle altezze e

delle distanze.

Inoltre, la stessa giurisprudenza costituzionale ha stabilito, con riferimento alle distanze sebbene con una considerazione che pare potersi estendere anche qui alle altezze stante l'analogia del testo del d.m. e la generalità della previsione letterale dell'art. 2 bis (ben più ampia della mera rubrica), che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013).

Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte (ex multis, sentenze nn. 231, 189, 185 e 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

3.6 Peraltro, tali peculiari elementi presupposti della deroga non si rivengono del testo della norma regionale in contestazione.

Il riferimento agli ampliamenti ed alle ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, nell'espressione utilizzata dal legislatore regionale veneto al comma 9 bis in oggetto, appare infatti in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, risultando destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L'assenza di precise indicazioni, in coerenza con quanto già evidenziato dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; infatti, la dizione della norma si presta, sul piano semantico, a legittimare (come avvenuto nel caso di specie) anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

In tale ottica appare pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma censurata, in quanto legittima deroga alla disciplina delle altezze dei fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, a fronte del principio contenuto nell'art. 2 bis cit., ed in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.7 In materia va altresì richiamata, a fini di completezza e di estensione dei principi predetti allo specifico tema delle altezze, la valenza generale del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 che, essendo stato emanato su delega dell'art. 41 quinquies, l. 17 agosto 1942 n. 1150, inserito dall'art. 17, l. 6 agosto 1967 n. 765, ha efficacia e valore di legge, sicché sono comunque inderogabili le sue disposizioni in tema di limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, 2 dicembre 2013, n. 5732). Le relative disposizioni in tema di distanze tra costruzioni non vincolano solo i Comuni, tenuti ad adeguarsi nell'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, ma sono immediatamente operanti nei confronti dei proprietari frontisti; tale conclusione vale, analogamente, per le altezze, poiché scopo delle norme regolamentari concernenti l'altezza degli edifici non è soltanto la tutela dell'igiene pubblica, ma, insieme, quella del decoro e dell'indirizzo urbanistico dell'abitato (cfr. in termini ad es. Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3931).

Analogamente la giurisprudenza è da tempo orientata in modo univoco ad affermare che il decreto

ministeriale in questione (ascrivibile secondo una preminente teoria all'atipica categoria dei regolamenti delegati o liberi) ha efficacia di legge, cosicché le sue disposizioni, anche in tema di limiti inderogabili di altezza dei fabbricati, prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, alle quali si sostituiscono per inserzione automatica, con conseguente loro diretta operatività nei rapporti tra privati (cfr. a partire da Cass ss.uu. 1 luglio 1997 n. 5889, nonché ad es. Cass., sez. II, 14 marzo 2012, n. 4076 e Cass., sez. un., 7 luglio 2011, n. 14953).

A fronte della riconosciuta valenza del d.m. 1444, confermata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze 114\2012, 282\2016, 185\2016, 178\2016, 41\2017), gli spazi di derogabilità appaiono ammissibili, in capo al legislatore regionale, nei limiti dettati dal legislatore statale, dotato di competenza in tema appunto di principi fondamentali in materia di governo del territorio; orbene, nel caso di specie il legislatore regionale appare aver oltrepassato detti limiti, nella parte in cui consente le indicate deroghe al di fuori dell'ammesso ambito di "definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali">>.

Non si vuole aggiungere molto al ragionamento sopra riportato essendo la questione troppo attuale e gravida di conseguenze anche per gli operatori coinvolti.

Ci permettiamo di fare solo alcune sintetiche annotazioni e rilevare che l'impostazione data alla sopra descritta questione di legittimità costituzionale richiama espressamente le precedenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di distanze e di applicazione del d.m. 1444/1968 che oramai, con buona pace del legislatore regionale, ha definitivamente assunto valore cardine del sistema e norma di rango primario nonostante la sua natura di decreto.

Sorge spontanea la domanda: ma è possibile che la Corte Costituzionale si sia dimenticata di pronunciarsi sul tema delle altezze in relazione al Piano Casa e al suo rapporto con il decreto più volte sopra citato? È pur vero che la Corte risponde a quesiti ben definiti ma è altresì vero che, nelle sue disquisizioni argomentative, spesso traccia delle "linee guida" applicabili o estensibili ad altri ambiti.

Inoltre, ma sia detto solo a margine, l'interessante questione avrebbe potuto essere sviscerata anche sotto ulteriori aspetti riguardanti l'applicazione del Piano Casa. Mi riferisco alla considerazione che, applicando il Piano Casa come suggerito dal TAR Veneto con la sopra menzionata sentenza, si rischia di creare un ulteriore *vulnus* poichè si andrebbe contro "*l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo del suolo*", finalità espressamente dichiarata dal comma 8bis dell'art. 9 della Legge Regionale 14/2009 e s.m.i.. Ed ancora si rischierebbe di offrire un'interpretazione penalizzante e contraria anche all'art. 3 della Costituzione per coloro che intervengono su immobili molto più bassi del limite (di altezza) di zona. Infatti, a chi usufruisce del Piano Casa ed è vicino al limite, se non si prende in considerazione l'edificio circostante più alto, sarebbe consentito di derogare ai limiti stessi mentre a chi interviene su edifici bassi e deve applicare (come suggerito dal TAR Veneto) il proprio *bonus* solo sul proprio fabbricato senza aver riguardo all'edificio più alto, non sarebbe concessa la deroga.

È chiaro che per questi ulteriori quesiti la risposta potrà essere diversa proprio a seconda di come si pronuncerà la Corte Costituzionale. È un capitolo che commenteremo insieme, prossimamente e al cospetto dei principi che verranno delineati o forse solo ribaditi.

Pierfrancesco Zen

*[Ordinanza](#)