

Sulla deroga in materia di standard urbanistici. Nota a Cons. St., Sez. IV, ord. n. 1949/2022

30 Marzo 2022

NOTA A SENTENZA - CONS. ST., SEZ. IV, ORD. n. 1949/2022

A cura di Alfonso Celotto.

Abstract

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza collegiale 17.03.2022, n. 1949, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del D.P.R. 380/01 (t.u. edilizia), nella parte in cui consente alle Regioni di derogare gli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/68.

La materia dell'urbanistica e dell'edilizia soffre di un problema "endemico": l'incerta ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, a monte, ha creato ambiguità e discrasie, costringendo in più occasioni la Corte costituzionale a pronunciarsi per dirimere questioni di legittimità costituzionale, ora sollevate in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ora sollevate in via incidentale dal giudice amministrativo.

Tuttavia, questo modello alimenta troppe incertezze e una compressione eccessiva del ruolo regionale e comunale, anche per la naturale "non sistematicità" degli interventi del giudice costituzionale, all'interno di un settore strategico per lo sviluppo sostenibile del Paese, a tutto detrimento dell'interesse degli enti locali, degli operatori privati e, più in generale, dell'interesse collettivo.

I. Il quadro normativo di riferimento

Come è noto, la L. 17 agosto 1942, n. 1150, così come modificata dalla L. 765/1967, ha demandato, tramite l'art. 41-*quinquies*, ad un decreto ministeriale la individuazione, tra l'altro, dei "rapporti massimi tra gli 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. Si tratta appunto dei cosiddetti **standard urbanistici inderogabili**.

Questi sono poi stati individuati dal D.M. 1444/1968, in particolare agli artt. 3, 4 e 5.

All'esito di una lunga e faticosa elaborazione giurisprudenziale (prima del giudice amministrativo e, poi, della Corte costituzionale), il Legislatore ha introdotto - e più volte modificato - l'art. 2-*bis* del D.P.R. 380/01, il quale, nella versione oggi vigente del primo comma, prevede che:

"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”.

Tale disposizione costituisce quindi la fonte della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni, nonché delle province autonome, in punto di deroga agli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/68.

II. Cenni essenziali sulla vicenda contenziosa che ha condotto all’ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

Il giudizio da cui ha preso le mosse l’ordinanza del Consiglio di Stato vede l’impugnativa di uno strumento urbanistico da parte di un operatore economico, in ragione del notevole sovradimensionamento delle aree a standard. Il nodo è emerso, dunque, rispetto ad una pianificazione comunale che, sfruttando la deroga regionale agli standard urbanistici statali, ha imposto al privato standard maggiori rispetto a quelli statali.

Trovandoci, nella fattispecie, nel territorio della Regione Lombardia, veniva in rilievo l’art. 103, co. 1-*bis*, L.R. 12/2005 in base al quale “Ai fini dell’adeguamento, (...), degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (...)”.

In particolare, ed in sintesi, il meccanismo normativo operante in Lombardia sul punto vede, da un lato tale norma di “disapplicazione” del D.M. 1444/68 e, dall’altro, la fissazione di uno standard minimo per le aree residenziali, con rinvio, per le altre destinazioni, alla pianificazione comunale.

III. Il dubbio circa la legittimità costituzionale dell’art. 2-bis D.P.R. 380/01

Nello scrutinare la complessa vicenda il Consiglio di Stato ha evidenziato la possibile illegittimità costituzionale dell’art. 2-bis il quale – ad attento ed approfondito esame – finisce per conferire alle Regioni (come nel caso dell’art. 103, co. 1-*bis* L.R. Lombardia 12/2005) una sorta di “delega in bianco” come tale, sempre ad avviso del Consiglio di Stato, illegittima in quanto:

1. neutralizzerebbe la portata cogente dell’art. 41-*quinquies* Urbanistica (e, quindi, indirettamente del D.M. 1444/68);
2. produrrebbe una sostanziale liberalizzazione, con un vuoto di disciplina “quadro” da parte dello Stato (il “governo del territorio” è infatti materia di competenza concorrente, sicché in linea astratta allo Stato competono i principi fondamentali e alle Regioni solo la normativa di dettaglio);
3. avrebbe come ulteriore effetto una *deregulation* che, in ultima istanza, produrrebbe una interferenza con la competenza statale ex 117, co. 1, lett. *m*) ed *s*) Costituzione che affida alla competenza legislativa dello Stato in esclusiva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull’intero territorio nazionale, nonché la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali;
4. violerebbe pure il parametro offerto dall’art. 3 della Costituzione, in quanto l’omessa (cogente) previsione della quota minima di infrastrutture e aree per servizi – di cui al D.M. 1444/68 – costituisce un “livello essenziale” delle prestazioni.

Come conseguenza della (eventuale) illegittimità dell'art. 2-*bis* del D.P.R. 380/01 si avrebbe, ovviamente, la "caduta" anche della disposizione della L.R. Lombardia, la quale, infatti, trova fondamento nel potere derogatorio "illimitato". Ove venisse meno la norma attributiva del potere legislativo derogatorio, ne conseguirebbe l'illegittimità della norma regionale.

IV. Osservazioni "a caldo" e prospettive future.

Così riassunta e "semplificata" la questione, vi sono talune perplessità ed osservazioni da esprimere. Le perplessità maggiori riguardano, in primo luogo, la circostanza che l'impugnativa sia stata direzionata dal giudice *a quo* avverso la norma statale, l'art. 2-*bis* del D.P.R. 380/01, anziché avverso la norma regionale, l'art. 103, co. 1-*bis* L.R. Lombardia 12/2005, che ha recepito tale disciplina statale.

Oltretutto, la questione sollevata dal Consiglio di Stato appare sottostimare il tema della compatibilità tra una disciplina statale che effettivamente fissasse rigorosi confini al potere derogatorio delle Regioni in materia di standard urbanistici, e l'avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione, con riferimento al principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost., specie rispetto ad una materia - quella del governo del territorio - che rientra nella competenza concorrente di Stato e Regioni.

In ogni caso, è chiaro che dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale rimesso dal Consiglio di Stato alla Consulta - specie in caso di accoglimento della questione - discenderanno conseguenze non solo per la Regione Lombardia (potrebbe, infatti, venir meno un rilevante segmento della pianificazione territoriale), ma anche per tutte le altre Regioni che, avvalendosi della "delega" ex art. 2-*bis* D.P.R. 380/01, abbiano posto in essere discipline derogatorie, le quali vedrebbero cadere il necessario presupposto di legalità costituzionale.

Non è la prima volta che il giudice costituzionale è sollecitato a pronunciarsi in materia di edilizia e urbanistica, la cui trasversalità espone il fianco ad un problema di tipo strutturale: l'incerta ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, a monte, ha creato ambiguità e discrasie, costringendo in più occasioni la Corte costituzionale ad intervenire per dirimere questioni di legittimità costituzionale, ora sollevate in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ora sollevate in via incidentale dal giudice amministrativo.

In un sistema dai confini non meglio definiti, la Corte costituzionale ha finito con l'assumere il ruolo di sostanziale "arbitro", chiamato a decidere se questa o quella legge regionale fosse o meno conforme ai principi stabili in materia di edilizia ed urbanistica dalla legge statale. Il fenomeno si è amplificato in tempi recenti, con il proliferare di sentenze che hanno dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni regionali in materia di edilizia ed urbanistica: senza pretesa di esaustività, soltanto nell'ultimo trimestre del 2021 si potrebbero citare la sentenza 29 dicembre 2021, n. 261, che ha coinvolto la Regione Campania; la sentenza 24 novembre 2011, n. 219 relativamente alla Regione Calabria; la sentenza 28 ottobre 2021, n. 202 per quanto riguarda la Regione Lombardia.

La vicenda all'esame non è altro che l'ennesima spia di un fenomeno non già meramente congiunturale, ma "endemic", in cui l'intervento della Corte costituzionale in materia si fa sempre più frequente, per sopperire alla mancanza di un quadro legislativo chiaro che fissi principi univoci e definisca in modo certo la ripartizione di competenze fra Stato e Regioni.

Tuttavia, questo *modus procedendi* non può che ulteriormente alimentare un clima di incertezza all'interno di un settore strategico per lo sviluppo sostenibile del Paese e, in generale, per l'attuazione del PNRR, anche per la naturale "non sistematicità" del ruolo della Corte costituzionale.

Sullo sfondo, resta quindi il tema della complessiva riforma della Legislazione urbanistica, allo stato rimesso alla Commissione nominata dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile con il decreto 441/2021, nel quale, infatti, si legge che occorre porre in essere "una riforma organica dei principi della normativa in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché di riordino e modifica delle disposizioni del Testo unico dell'edilizia, mediante l'elaborazione di uno o più schemi di provvedimento sui quali aprire un dibattito pubblico e raccogliere contributi di riflessione e proposte in vista del riordino complessivo del settore".

Una riforma settoriale appare ormai improcrastinabile, non solo per rinfrescare e rinnovare una disciplina statale a tratti vetusta, ma anche per conferire finalmente certezza ad un settore che costituisce un *asset* per il Paese e che, invece, rischia di rimanere perennemente *sub judice*, a tutto detrimento dell'interesse degli enti locali, degli operatori privati e, più in generale, dell'interesse collettivo.

In assenza di un quadro ordinamentale di regole chiare e certe, infatti, non potrà che continuarsi a procedersi "per sentenze della Corte costituzionale", accettando il rischio che la caducazione retroattiva degli effetti della norma dichiarata di volta in volta incostituzionale vada a vanificare l'attività di pianificazione generale e di predisposizione dei piani attuativi svolta dai Comuni.