

Governmento del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile

di Alberto Roccella *

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

1. Nella prima regionalizzazione la materia dei beni culturali era stata tenuta ben distinta dalla materia "musei e biblioteche degli enti locali", compresa dall'art. 117 Cost. nell'elenco delle materie di potestà legislativa regionale. Per questa seconda materia era stato disposto il trasferimento delle funzioni amministrative, mentre nella materia dei beni culturali erano stati riconosciuti alle Regioni alcuni poteri solo per i beni librari (codici, antichi manoscritti, incunaboli, stampe e incisioni rare e di pregio) e nella forma della delega di funzioni amministrative.

La seconda regionalizzazione non aveva introdotto novità. Il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aveva, infatti, stabilito (art. 48) che le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico sarebbero state stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979, ma poi non effettivamente emanata, neanche tardivamente.

Le insistenti rivendicazioni delle Regioni per un ampliamento dei loro poteri in materia sono state parzialmente accolte con la terza regionalizzazione. Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha infatti distinto tra tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali, la prima riservata allo Stato, la seconda e la terza aperte invece a un nuovo ruolo delle Regioni.

La distinzione, invero assai problematica, tra tutela e valorizzazione dei beni culturali è stata quindi ripresa dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riservato la tutela alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e ha assegnato la valorizzazione alla potestà legislativa concorrente; è caduta invece la gestione come distinta materia di potestà legislativa. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha poi cercato di dare seguito alla distinzione costituzionale di competenza legislativa tra tutela e valorizzazione tenendo conto anche, per la valorizzazione, del regime di appartenenza dei beni.

I tentativi regionali di ottenere in via giurisdizionale correzioni del riparto di potestà legislativa finora non hanno avuto successo: la Corte costituzionale, infatti, ha rigettato due ricorsi regionali, uno per conflitto di attribuzioni, l'altro per giudizio di legittimità costituzionale di disposizioni di legge statale. La Corte, tuttavia, decidendo la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale ha riconosciuto che non è preclusa alle Regioni la possibilità di individuare, a fini di valorizzazione, beni ai quali riconoscere un particolare valore storico o naturale, senza incidere sul regime giuridico dei beni culturali quale configurato dalla legislazione statale di tutela.

Le tensioni tra Stato e Regioni si sono ripresentate a proposito della l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, *Norme per il governo del territorio*, recante le disposizioni oggetto del giudizio deciso dalla sentenza annotata. Con la prima questione di costituzionalità sollevata dal Governo, infatti, era stata denunciata una violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali.

La questione è stata però dichiarata infondata, in coerenza con la recente giurisprudenza della Corte. La disposizione regionale impugnata, infatti, non pretendeva di incidere sul regime proprietario dei beni culturali, sovrapponendosi alla legislazione statale e interferendo sulla medesima. Essa si poneva, invece, su un piano assai diverso, tutto interno alla materia del governo del territorio, attribuita alla potestà legislativa regionale concorrente dal nuovo testo dell'art. 117 Cost. introdotto dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3. Invero, secondo la disposizione impugnata la pianificazione urbanistica comunale, e specificamente il piano di assetto del territorio (PAT), previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti nei centri storici, determina, anche relativamente alle ville venete di cui alla pubblicazione dell'apposito istituto regionale "Ville Venete-Catalogo e Atlante del Veneto" nonché agli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale, le categorie in cui gli stessi debbono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela, e quindi individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili. La disposizione prevede inoltre che il piano degli interventi (PI) attribuisca a ciascun manufatto le caratteristiche tipologiche di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio.

La sentenza ha ricordato la recente giurisprudenza della Corte sulla tutela dell'ambiente e sulla tutela dei beni culturali, non casualmente comprese nella stessa lettera s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., materie nelle quali assume rilievo il profilo teleologico della disciplina. La sentenza ha anche riconosciuto che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare hanno rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine; ma la sentenza ha anche affermato che nelle materie, come quella in oggetto, in cui ha primario rilievo il profilo finalistico, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi.

A questo riguardo la Corte ha rilevato che la disciplina regionale veneta è in funzione di una tutela non in contrasto con quella statale sulla tutela dei beni culturali né sostitutiva di essa, bensì in funzione di una tutela diversa e aggiuntiva, da assicurare nell'ambito del governo del territorio. La legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del loro regime nell'ambito dell'ordinamento statale, ma prevede soltanto che nel governo del territorio si tenga conto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale ed eventualmente anche di altri beni culturali, per le peculiarità proprie del governo del territorio.

Gli argomenti addotti dalla sentenza per motivare il rigetto della questione di costituzionalità sono ampiamente convincenti. Sulla questione si possono tuttavia formulare alcune osservazioni di commento, le quali si collegano all'espresso riconoscimento che gli strumenti urbanistici devono tutelare anche i valori artistici e storici.

In effetti, già prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale la legge ponte del 1967 aveva modificato il testo originario della legge urbanistica, stabilendo che il Ministero dei lavori pubblici, in sede di approvazione del piano regolatore generale, poteva apportare al piano adottato dal Comune le modifiche riconosciute indispensabili per assicurare la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici. Queste modifiche erano approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione (all'epoca competente alla tutela storica, artistica e paesaggistica), il quale poteva anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili d'interesse storico-artistico. Modifiche d'ufficio per la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici potevano essere apportate, in sede di approvazione, anche al regolamento edilizio e al programma di fabbricazione.

La legge ponte, dunque, aveva riconosciuto che i beni paesaggistici e quelli storico-artistici meritavano di essere tutelati non soltanto nelle forme previste dalla specifica disciplina che li concerneva, ma altresì, e indipendentemente, in sede di pianificazione urbanistica comunale, anzi mediante modifiche apportate d'ufficio allo strumento urbanistico in sede di approvazione, con conseguente limitazione dell'autonomia pianificatoria locale.

Queste innovazioni erano state poi coerentemente sviluppate dalla cosiddetta legge tappo o legge tampone, la quale aveva introdotto tra i contenuti del piano regolatore generale i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico.

Infine il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, sugli *standard* urbanistici di indirizzo e coordinamento, aveva definito come zone territoriali omogenee contrassegnate con la lettera A), da individuare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali, 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.

Tutte le disposizioni esaminate consideravano i complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici e le zone a carattere storico, ambientale, paesistico, ma non richiedevano anche la loro dichiarazione d'interesse pubblico e quindi la loro sottoposizione alla specifica legislazione di tutela. Questo aspetto emerge chiaramente dal confronto con la disciplina dei piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale, approvati previa sottoposizione al Ministero della pubblica istruzione qualora fossero in essi comprese cose immobili soggette alla l. 1° giugno 1939, n. 1089 (sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico) o alla l. 29 giugno 1939, n. 1497 (sulla protezione delle bellezze naturali).

Secondo la legislazione statale antecedente all'attuazione dell'ordinamento regionale, dunque, la pianificazione urbanistica generale comunale doveva recare una specifica considerazione dei beni di interesse storico, artistico, archeologico o paesaggistico, considerati per le loro caratteristiche intrinseche e indipendentemente dalla loro soggezione alla specifica disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici. Lo strumento urbanistico generale di pianificazione del Comune doveva anzi prescrivere i vincoli da osservare nelle zone in esame e poteva essere modificato d'ufficio per la tutela dei predetti beni.

La Corte costituzionale ha già affermato che l'urbanistica rientra nella nuova materia del governo del territorio e, d'altra parte, fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali saranno determinati i nuovi principi fondamentali, nelle materie di 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. Il Governo non ha esercitato, neanche parzialmente, la delega legislativa concessagli per la ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti; ma, pur in difetto di tale ricognizione, l'orientamento della legislazione statale del 1967-1968 più sopra ricordato potrebbe ben essere considerato interpretativamente come un principio fondamentale nella materia del governo del territorio.

L'impostazione del ricorso del Governo doveva pertanto essere rovesciata. Non è illegittima la disposizione di legge regionale la quale, regolando la pianificazione urbanistica comunale, preveda una speciale considerazione dei centri storici, degli edifici e dei complessi di valore monumentale e richieda la fissazione di speciali regole urbanistiche e edilizie concernenti gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili, senza interferire con la disciplina statale di tutela. Al contrario, potrebbe essere considerata illegittima, per violazione di un principio fondamentale della legislazione statale, una disciplina legislativa regionale della pianificazione urbanistica comunale che non prevedesse una speciale considerazione, a fini urbanistici, degli edifici e dei complessi di valore artistico e monumentale.

Del resto merita di essere ricordata la disciplina legislativa regionale del Veneto antecedente a quella oggetto del giudizio della Corte. Secondo tale disciplina, infatti, il piano regolatore generale doveva individuare i manufatti, gli edifici e i complessi di importanza storico-artistica e ambientale compresi i manufatti di archeologia industriale, anche non vincolati dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089 e dalla l. 29 giugno 1939, n. 1497, dal Piano territoriale regionale di coordinamento o dal Piano territoriale provinciale. Il piano regolatore generale, inoltre, doveva formulare norme per la tutela dei beni ambientali e architettonici, graduate secondo l'importanza degli stessi, e doveva individuare le fasce di rispetto per garantirne la libera visione dagli spazi pubblici; infine il piano poteva dettare le prescrizioni relative agli interventi ammessi per ogni singola unità edilizia, distinta in base alle caratteristiche dell'impianto tipologico di antica o recente origine, conservato, degradato o sostituito. Questa disciplina, ora abrogata, si conformava alla legislazione statale illustrata e recava tutti gli elementi essenziali poi ripresi dalla disposizione impugnata.

Di recente sono stati notati il severo atteggiamento del Governo (persino con gli amici) e la sua propensione a impugnare sistematicamente ogni tentativo regionale di introdurre qualche novità nella legislazione regionale. Ma nel caso di specie l'osservazione dovrebbe essere ancora più critica: la disposizione regionale veneta impugnata si era infatti attenuta a un orientamento della legislazione statale suscettibile di essere considerato un principio fondamentale e non aveva introdotto vere e sostanziali novità rispetto alla disciplina antecedente, ma ne aveva soltanto affinato i contenuti.

2. La seconda questione di legittimità costituzionale decisa dalla sentenza annotata riguarda un'altra disposizione contenuta nella stessa l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, ma concernente un problema del tutto distinto, quello delle distanze legali fra le costruzioni.

Al riguardo l'art. 873 del codice civile stabilisce che le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri, salva la maggiore distanza che può essere stabilita nei regolamenti locali. Pertanto, in mancanza di diversa disciplina locale ciascuno dei proprietari interessati deve rispettare la distanza minima di m. 1,5 dal confine del proprio fondo.

In seguito, tuttavia, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, recante gli *standard* da osservare in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici comunali, ha stabilito, per i nuovi edifici, la distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti (salvo disposizioni speciali per le zone C); distanze inferiori a quelle minime sono consentite soltanto nel caso di gruppi di edifici formanti oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

La disposizione regionale impugnata dal Governo si era discostata dal d.m. 1444/1968, ma solo temporaneamente. Si trattava, infatti, di una disposizione inserita nel Titolo VI, *Norme finali*, della l.r. 11/2004, che aveva sostituito un comma di un articolo della l.r. 27 giugno 1985, n. 61, *Norme per l'assetto e l'uso del territorio*. Ma questa disposizione era risultata applicabile solo nei primi sei mesi dall'entrata in vigore della legge, fino all'applicabilità della nuova disciplina della pianificazione comunale, sostitutiva di quella della l.r. 61/1985, introdotta dalla stessa legge regionale.

Quanto al contenuto, la disposizione impugnata aveva consentito al piano regolatore generale di stabilire distanze

minori rispetto a quelle previste dal d.m. 1444/1968 nelle zone omogenee B e C1, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano che comunque non potevano essere inferiori a cinque metri, qualora gli edifici esistenti antistanti a quello da costruire fossero stati realizzati legittimamente a una distanza dal confine inferiore.

Si può dunque comprendere il presupposto della disposizione regionale. In attuazione di piani regolatori e regolamenti edilizi antecedenti al d.m. 1444/1968 i quali si fossero attenuti alla distanza minima prevista dal codice civile, era ben possibile che un edificio fosse stato legittimamente realizzato a distanza inferiore a cinque metri dal confine, fino a m. 1,5 da esso. A seguito di un nuovo strumento urbanistico il frontista prevenuto avrebbe dovuto arretrare la propria costruzione anche oltre i cinque metri costituenti la metà della distanza minima assoluta. La disposizione regionale intendeva appunto evitare questa conseguenza, vale a dire che il frontista prevenuto dovesse farsi carico della maggior distanza tra edifici imposta dal d.m. 1444/1968 rispetto alla distanza dal confine stabilita dal codice civile, anche oltre la metà di tale maggior distanza.

La disposizione regionale attenuava il valore del giudizio di compatibilità urbanistica ai fini della deroga al limite minimo di distanza tra edifici, poiché considerava sufficiente una valutazione urbanistica generica quale è possibile nel piano regolatore generale. Anzi, la disposizione regionale si prestava a essere semplicemente riprodotta nelle norme di attuazione del piano regolatore, con applicazione generalizzata a tutte le zone B e C1 del territorio comunale, in modo da far svanire del tutto una vera valutazione urbanistica. Invece il d.m. 1444/1968 prescrive il piano particolareggiato o la lottizzazione con previsioni planovolumetriche, e quindi impone una valutazione urbanistica specifica e dettagliata per i singoli ambiti in cui si voglia stabilire la deroga. Inoltre il presupposto e la finalità della deroga prevista dalla disposizione regionale erano costituiti soltanto dall'interesse del proprietario del fondo prevenuto. Si coglie così un'altra differenza rispetto al d.m. 1444/1968 il quale prevede la distanza minima di dieci metri tra edifici (di cui uno con pareti finestrate) con valore puramente urbanistico, essendo applicabile anche tra edifici siti su un fondo appartenente allo stesso proprietario. La disposizione di legge regionale si poneva invece non tanto come disciplina urbanistica ma piuttosto come disciplina dei rapporti tra proprietari frontisti: essa, infatti, riguardava unicamente edifici posti su fondi appartenenti a proprietari diversi e consentiva al proprietario del fondo prevenuto di sopportare il peso della distanza minima tra edifici in misura non superiore alla metà, neutralizzando nei suoi confronti la minore distanza dal confine dell'edificio legittimamente realizzato in precedenza dal frontista.

L'intervento nel giudizio di un soggetto privato è stato dichiarato inammissibile, in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte (puntualmente richiamata in motivazione) secondo cui nel giudizio di costituzionalità in via di azione non è ammesso l'intervento di soggetti privi delle attribuzioni legislative in contestazione. Il tentativo di intervento può tuttavia trovare spiegazione con l'esistenza di un caso concreto in cui il preveniente avesse interesse a impedire una variante di pianificazione urbanistica che, facendo applicazione della disposizione impugnata, tendesse a consentire una nuova costruzione a distanza inferiore a dieci metri da quella esistente di sua proprietà. Si ha inoltre un chiaro indizio che la disposizione incideva soprattutto sui rapporti tra proprietari di fondi finitimi.

La Regione si è difesa sostenendo che la disciplina delle distanze fra le costruzioni rientra nel diritto urbanistico, dunque nella materia del governo del territorio di competenza regionale. Essa ha sostenuto inoltre che non fosse possibile trarre vincoli alla potestà legislativa regionale da un atto regolamentare e non legislativo quale il d.m. 1444/1968.

La sentenza ha però riconosciuto che la distanza fra le costruzioni attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra fondi finitimi: essa, infatti, è regolata innanzi tutto dal codice civile e, in caso di violazione della relativa disciplina, la tutela è assicurata dal giudice ordinario, con possibilità di esecuzione in forma specifica. La distanza fra le costruzioni rientra quindi nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, pur se tocca anche interessi pubblici relativi al governo del territorio. La sentenza ha ritenuto quindi di poter trarre dalla normativa statale il principio fondamentale che le deroghe ai limiti di distanza devono essere previste in strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario di determinate zone e quindi devono attenere agli assetti urbanistici, non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi. Da questa impostazione la sentenza ha derivato la conseguenza che la disposizione regionale impugnata non era legittima; e il limite temporale di applicabilità della disposizione medesima, lungi dal giustificarla, è stato considerato un sintomo ulteriore della violazione dei limiti costituzionali alla competenza legislativa regionale.

In effetti l'illustrazione più sopra svolta del contenuto e della funzione della disposizione regionale avvalorano pienamente il giudizio della Corte. Come si è visto, infatti, la disposizione riguardava esclusivamente le distanze fra edifici su fondi finitimi e attenuava molto la valutazione urbanistica: essa quindi intendeva regolare essenzialmente un

problema di rapporto tra proprietari di fondi confinanti, non di attività pianificatoria dell'amministrazione, e inoltre si presentava con carattere di eccezione sotto il profilo della sua applicabilità nel tempo, senza quindi un valore sistematico stabile. Il limite temporale di applicabilità della disposizione, oltre tutto non specificamente collegata alla nuova disciplina della pianificazione, è stato così assunto come motivo di sfavore e ha contribuito alla dichiarazione della sua illegittimità costituzionale.

Ma anche su questo specifico punto la decisione della Corte appare persuasiva. La disposizione censurata non regolava un problema di tipo urbanistico legato al passaggio dalla vecchia legislazione urbanistica regionale (la l.r. 61/1985) alla nuova disciplina della pianificazione contestualmente introdotta dalla stessa l.r. 11/2004; essa, invece, modificava la vecchia legislazione in via di sostituzione incidendo, solo a tempo e in funzione di interessi proprietari, sulla disciplina in tema di distanza tra fabbricati posta dallo Stato con gli *standard* urbanistici.

* Professore associato di Diritto urbanistico nell'Università di Milano

D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, art. 7, per musei e biblioteche di enti locali, e art. 9, per i beni librari.

In dottrina non sono però mancati tentativi di sistemazione teorica della distinzione tra tutela e valorizzazione (ma anche gestione) dei beni culturali: v. S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino 2002; v. anche D. Nardella, *I beni e le attività culturali fra stato e regioni e la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubblico* 2002, 671 ss.; G. Sciallo, *Politiche per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ruolo delle regioni*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line* (www.aedon.mulino.it) n. 2/2003; per osservazioni critiche v. A. Roccella, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Dir. economia* 2003, 371 ss.; in giurisprudenza, sulla distinzione tra tutela e valorizzazione v. Cons. St., sez. cons. atti normativi, parere 26 agosto 2002, n. 1794, con commento di C. Barbati, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 145 ss.

D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 6-7 e artt. 111-121, su cui v. D. Sorace, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al «principio dell'intesa» (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in questa *Rivista* 2005, 315 ss.

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, in *Giur. cost.* 2004, 185 ss.; id., 20 gennaio 2004, n. 26, *ibidem* 428 ss.; le due sentenze sono commentate da F. S. Marini, *La «tutela» e la «valorizzazione dei beni culturali» come «materie-attività» nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibidem*, 197 ss.; la sentenza 9/2004 è stata commentata anche da C. Tubertini, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali*, in *Aedon* n. 2/2004; Id., *Potestà legislativa statale e regionale e disciplina del restauro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, 977 ss.; la sentenza 26/2004 è stata commentata anche da D. Nardella, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, in *Aedon* n. 2/2004.

Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, in questa *Rivista* 2003, 1226 ss., con nota di S. Foà, *La legge regionale sulla tutela dei beni storici è legittima perché non riguarda «beni culturali» ma beni «a rilevanza culturale». La Corte costituzionale «sorvola» sulla distinzione tra tutela e valorizzazione.*

Sulla nuova materia "governo del territorio" v. i contributi al sesto convegno nazionale (Pescara, 29-30 novembre 2002) dell'Aidu, l'Associazione italiana di diritto urbanistico, pubblicati in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano 2003; v. inoltre G. Pastori, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2004, 29 ss.; G. Milo, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano 2005, spec. 158 ss.

Secondo l'art. 12, primo comma, l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, la pianificazione urbanistica comunale si esplica mediante il piano regolatore comunale che si articola in disposizioni strutturali, contenute nel piano di assetto del territorio (PAT), e in disposizioni operative, contenute nel piano degli interventi (PI). La distinzione della pianificazione urbanistica comunale in due parti, una strutturale e l'altra operativo-gestionale, corrisponde alla proposta discussa nell'ambito del XXI Congresso nazionale (Bologna, 23-25 novembre 1995) dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, sulla quale v. i contributi raccolti in P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano 1996, e alla quale si collega anche il disegno di legge-quadro in materia urbanistica pubblicato, con contributi vari, in P. Urbani (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino 1998. La proposta è stata accolta e

sviluppata, con varianti, da alcune leggi regionali, tra cui: l.r. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, e successive modificazioni e integrazioni; l.r. Liguria 4 settembre 1997, n. 36, sulla quale v. A. Quaglia, *Il piano urbanistico comunale della legge urbanistica ligure 4 settembre 1997, n. 36: un modello di pianificazione strutturale*, in *Riv. giur. urbanistica* 1997, 371 ss.; l.r. Umbria 21 ottobre 1997, n. 31; l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20.

Sulla tutela dell'ambiente v., in particolare, Corte cost., 26 luglio 2002, n.407, in questa *Rivista* 2003, 312 ss., con nota di M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*

V. il secondo comma, lettera c), e il terzo comma dell'art. 10 l. 17 agosto 1942, n. 1150, aggiunti dall'art. 3 l. 6 agosto 1967, n. 765. Sulle modifiche di questo tipo, denominate in dottrina «qualificate» per distinguerle dalle modifiche «generiche» (intendendosi per tali le modifiche non comportanti sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali e i criteri di impostazione del piano, nonché le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni accettate dal Comune), v. G. Sciuolo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, I, *I procedimenti*, Milano 1984, 237 ss.

Art. 36 l. 1150/1942, nel testo sostituito a quello originario dall'art. 12 l. 765/1967.

Sulla tutela dell'autonomia comunale e sulla illegittimità di disposizioni regionali che consentano modifiche essenziali ai piani regolatori generali adottati dai Comuni al di fuori dei casi previsti dall'art. 10 l. 1150/1942, come modificato dall'art. 3 l. 765/1967, v. Corte cost., 15 febbraio 1980, n. 13, in V. Angiolini, C. Marzuoli, A. Roccella, D. Sorace, A. Travi, *Materiali per un corso di diritto urbanistico*³, Torino 1999, 145 ss.

Nuovo testo dell'art. 7, secondo comma, n. 5, l. 1150/1942, introdotto dall'art. 1 l. 19 novembre 1968, n. 1187. Le modifiche alla legge urbanistica, descritte nel testo, introdotte dalla l. 765/1967 e dalla l. 1187/1968 hanno attirato l'attenzione della dottrina, in particolare per la tutela del paesaggio: v. G. Martini, *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico artistico e paesistico*, Milano 1970, 54 ss.; A. Anzon, *Il regime dei beni culturali nell'ordinamento vigente e nelle prospettive di riforma*, in Camera dei deputati, *Ricerca sui beni culturali*, Quaderni di studi e legislazione, Roma 1975, I, 143 ss.; T. Alibrandi, P.G. Ferri, *Beni ambientali e urbanistica nell'ordinamento regionale*, Milano 1981, 44 ss.

Art. 16, secondo comma, l. 1150/1942; il testo originario dell'art. 16 fu poi sostituito dall'art. 5 l. 765/1967, il quale stabilì che i piani particolareggiati comprendenti cose immobili soggette alla l. 1089/1939 o alla l. 1497/1939 fossero sottoposti alla competente Soprintendenza o al Ministero della pubblica istruzione a seconda che essi fossero approvati dal provveditore regionale alle opere pubbliche o dal Ministro per i lavori pubblici.

In giurisprudenza, sull'autonomia dei vincoli introdotti col piano regolatore generale (a seguito delle modifiche all'art. 7 l. 1150/1942 introdotte dall'art. 1 l. 1187/1968) rispetto a quelli imposti dalle amministrazioni competenti per la tutela delle cose di interesse storico e artistico o delle bellezze naturali, v. Cons. St., ad. plen., 19 marzo 1985, n. 6, in V. Angiolini, C. Marzuoli, A. Roccella, D. Sorace, A. Travi, *Materiali per un corso di diritto urbanistico*³, cit., 190-191; in seguito v. Cons. St., IV, 14 febbraio 1990, n. 78, in *Foro amm.* 1990, 328; id., 5 ottobre 1995, n. 781, *ivi* 1995, 2157. In generale sul problema v. V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, 386 ss. e spec. 427 ss.

Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in questa *Rivista* 2004, 535 ss., con note di S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, 578 ss., e di L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, 587 ss.; id., 19 dicembre 2003, n. 362 in *Giur. cost.* 2003, 3736 ss.; id., 28 giugno 2004, n. 196, in questa *Rivista* 2004, 1355 ss., con nota di D. Sorace, A. Torricelli, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*

L. 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 3.

L. 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 4, modificato dall'art. 1 l. 28 maggio 2004, n. 140.

L.r. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, art. 9, secondo comma, n. 6.

L.r. Veneto 61/1985, art. 28, secondo e ottavo comma.

L.r. Veneto 11/2004, art. 49, comma 1, lettera e).

R. Bin, *Riforme «politiche» e «technicalities» giuridiche*, in questa *Rivista* 2005, 311.

Per questo problema la sentenza è stata già commentata da S. Calzolaio, *La materia "ordinamento civile": una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, nei *Paper del Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it/contributi). Nella giurisprudenza costituzionale, sulle distanze legali fra le costruzioni, ma con riferimento soltanto alla legislazione statale, v. Corte cost., 18 aprile 1996, n. 120, in *Giur. cost.* 1996, 1020 ss., con osservazione di S. Mangiameli, *Interessi urbanistici, costruzione abusiva e onerosità delle distanze legali tra le costruzioni*, *ibidem* 1025 ss., ove sono affrontati profili generali del problema.

Per il principio della divisione a metà tra i due vicini della distanza minima tra le costruzioni v. Cass., II civ., 4 giugno 1979, n. 3157, in *Giur. it.* 1980, I, 1, 907 ss.

D.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9, primo comma, n. 2, e ultimo comma, secondo periodo. Per la giurisprudenza su questa disciplina delle distanze tra fabbricati v. N. Centofanti, *Distanze e rapporti di vicinato nel diritto civile, penale e amministrativo*, Torino 2003, 172.

Art. 50, ottavo comma, l.r. Veneto 11/2004, recante il nuovo testo dell'art. 23, ultimo comma, l.r. Veneto 61/1985: la parte in contestazione era la sola lettera c).

L.r. Veneto 11/2004, art. 50, primo comma.

Art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., come sostituito dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3. Sul punto v. l'approfondito studio di E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005, che ricostruisce nitidamente la passata giurisprudenza della Corte costituzionale sul limite del diritto privato e propone un'interessante interpretazione della materia dell'ordinamento civile.