CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **41/2017**
Giudizio
Presidente *GROSSI* - Redattore *BARBERA*
Udienza Pubblica del **07/02/2017** Decisione del **07/02/2017**
Deposito del **24/02/2017** Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 8, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Veneto 16/03/2015, n. 4.
Massime:
Atti decisi: **ric. 54/2015**

SENTENZA N. 41

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-20 maggio 2015, depositato in cancelleria il 26 maggio 2015 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l’avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 19-20 maggio e depositato il 26 maggio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali).

2.– Premette il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Veneto con la legge impugnata ha introdotto modifiche a norme regionali in materia di governo, assetto e uso del territorio, di paesaggio, di edilizia e urbanistica, nonché in materia di aree protette.

In particolare, il citato art. 8, comma 1, in dichiarata attuazione della norma statale di cui all’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d’ora in avanti TUE), avrebbe demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati, in deroga a quelli stabiliti dall’ordinamento statale, in una serie di ipotesi espressamente elencate.

Tra le ipotesi previste il ricorrente richiama esclusivamente l’art. 8, comma 1, lettera a), della legge impugnata, il quale statuisce che lo strumento urbanistico generale può derogare: «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 (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Ad avviso del ricorrente la disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione).

3.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nel disporre una serie di misure di semplificazione normativa anche nel settore edilizio, con l’art. 30, avrebbe introdotto nel TUE l’art. 2-bis. La disposizione consentirebbe alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di dettare norme anche in deroga alle disposizioni 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’art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Il potere derogatorio attribuito alle Regioni dal citato art. 2-bis, però, lascerebbe espressamente ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile, con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle sue disposizioni integrative, come altresì affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 134 del 2014, n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005).

4.– Il ricorrente precisa, inoltre, che questa Corte, considerando che le distanze tra gli edifici possano incidere anche sull’assetto del territorio e quindi fuoriuscire dai limiti dei rapporti tra privati, ha ritenuto che la loro disciplina possa formare altresì oggetto di legislazione concorrente in materia di governo del territorio. Le Regioni possono dunque emanare norme in deroga a quelle statali, purché tale scostamento persegua finalità di carattere urbanistico destinate ad assicurare «un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio».

5.– Ancora il ricorrente riconosce che la stessa inderogabilità dei soli limiti di distanza era stata attenuata dallo Stato, ammettendo la possibilità di distanze inferiori nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche (art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968). Quindi, la legittimazione a derogare per ragioni urbanistiche è principio già presente nella normativa statale.

6.– Nella specie, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la Regione Veneto non avrebbe tuttavia utilizzato in modo corretto la facoltà derogatoria concessagli e avrebbe invaso, per l'eccessiva ampiezza della previsione, la competenza dello Stato. In primo luogo, avrebbe assegnato agli strumenti urbanistici un potere più esteso di quello che avrebbero potuto esercitare dal momento che, mentre l'art. 2-bis del TUE ammette deroghe al d.m. n. 1444 del 1968 solo per le distanze, la norma regionale qui censurata introdurrebbe una derogabilità alla disciplina statale anche relativamente alle altezze e alle densità. In secondo luogo, la norma regionale censurata consentirebbe le deroghe in parola nei casi di cui all'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale n. 11 del 2004, con esplicito riferimento ai piani urbanistici attuativi (PUA) e agli interventi disciplinati puntualmente.

Queste previsioni urbanistiche risulterebbero del tutto generiche e prive di riferimenti a particolari e specifiche esigenze legate al territorio e, come tali, non consentirebbero una disciplina delle distanze in deroga.

Lo specifico richiamo agli «interventi disciplinati puntualmente» sarebbe inoltre in contrasto con gli stessi requisiti di omogeneità e unitarietà, richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia perché prevalga la discriminante urbanistica.

7.– La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria depositata il 30 giugno 2015. Ha eccepito, in via preliminare, il difetto di interesse dello Stato, poiché la norma censurata si limiterebbe a richiamare l'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004, mai oggetto di censura da parte dello Stato.

7.1.– Nel merito, la Regione Veneto chiede che la questione sia dichiarata infondata.

Premette che la disposizione regionale impugnata è tesa a garantire un ordinato assetto del territorio e non a regolamentare puntuali ipotesi di distanze tra edifici isolati. Sostiene, inoltre, che essa sarebbe compatibile con i principi dettati dalla giurisprudenza costituzionale, sia nella parte in cui si riferisce «ai limiti di distanza da rispettare all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA)», sia nella parte in cui indica gli «ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». Il contrasto, a suo avviso, riguarderebbe soltanto l'interpretazione dello strumento urbanistico e la sua efficacia.

Tuttavia secondo la Regione, il riferimento agli «interventi disciplinati puntualmente» contenuto nella legge regionale, non implicherebbe specifici interventi edificatori rientranti – quanto alle distanze tra costruzioni – nella materia «ordinamento civile». L'avverbio «puntualmente», infatti, non qualificherebbe alcuni interventi edificatori individuali, bensì la loro disciplina.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in riferimento all'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d'ora in avanti TUE), che ammette deroghe al 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'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Secondo il ricorrente, il citato art. 8, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 4 del 2015, avrebbe demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale, in una serie di ipotesi elencate. È censurato, in particolare, l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge regionale, nella parte in cui stabilisce che lo strumento urbanistico generale possa derogare: «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 (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». La disposizione contrasterebbe con l'art. 2-bis del TUE, in quanto gli strumenti per disporre le deroghe risulterebbero eccessivamente generici e indeterminati.

2.– Preliminarmente, va precisato che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto esclusivamente l'art. 8, comma 1, lettera a), che consente deroghe alla disciplina statale limitatamente al regime delle distanze. Il contenuto del ricorso impone, infatti, di ritenere che detta norma è stata impugnata solamente nella parte in cui deroga alla disciplina delle distanze; ciò, peraltro, in armonia con la deliberazione governativa di impugnazione della legge che fa espresso riferimento alla sola «norma contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a)».

3.– Non è fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalla Regione Veneto, motivata dall'identità di contenuto che la norma censurata avrebbe rispetto all'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004, disposizione quest'ultima mai impugnata da parte dello Stato. Nell'assunto della Regione, qualora la questione qui in esame fosse ritenuta fondata, l'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 continuerebbe comunque ad essere vigente e a produrre effetti nell'ordinamento.

In senso opposto al rilievo addotto dalla Regione, va tuttavia ribadita l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

4.– Ciò premesso, la questione deve ritenersi parzialmente fondata nei termini precisati di seguito.

4.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, 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. […] 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» (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando 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 – 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 (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005).

In questa cornice si è dunque affermato che «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. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo il governo del territorio che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016).

4.2.– Nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» questa Corte ha individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga 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» (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2016). In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché «la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati» (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005).

4.3.– I medesimi principi sono stati ribaditi anche dopo 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.

La disposizione, infatti, 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» (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 189 del 2016).

4.4.– 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).

5.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla Corte e ribadite dal disposto di cui all'art 2-bis del TUE, il riferimento che la norma impugnata reca ai piani urbanistici attuativi (PUA), assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili a quella tipologia di atti menzionati nell'art. 9, ultimo comma del d.m. n. 1444 del 1968, più volte richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze.

D'altro canto la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito 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 n. 231, n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

6.– Una tale conclusione non può essere estesa al riferimento che la norma censurata fa agli «interventi disciplinati puntualmente», corrispondente alla lettera b) del comma 3, dell'art. 17, della legge regionale n. 11 del 2004.

L’espressione utilizzata, infatti, appare in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L’assenza di precise indicazioni, in particolare, 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; del resto, lo stesso riferimento alla puntualità che dovrebbe caratterizzarli si presta, sul piano semantico, a legittimare anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

Limitatamente ai suddetti interventi, dunque, va dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma censurata, perché legittima deroghe alla disciplina 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 (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente al riferimento alla lettera «b)» dell’art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 e alle parole «e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.