

La disciplina della distanza tra edifici tra il “governo del territorio” e l’ “ordinamento civile”

Corte costituzionale, 23 gennaio 2013, n. 6

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, avverso la legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, recante “Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali”.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

La Corte di cassazione, sezione seconda civile ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali), con riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Il giudizio a quo, nel quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, verte su una domanda di accertamento della violazione delle distanze legali, rigettata in sede di primo e secondo grado, con la quale i ricorrenti presso la Corte di cassazione avevano chiesto la condanna della controparte ad arretrare e dunque a demolire l’ampliamento di un edificio realizzato da quest’ultima.

La Corte rimettente ha sollevato d’ufficio questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, secondo comma, della legge regionale Marche sopramenzionata, in quanto consente ampliamenti di edifici in deroga ai piani regolatori generali, con l’unico obbligo di mantenere una distanza minima di tre metri dai fabbricati. In particolare, il censurato articolo 1, secondo comma, permette ai Comuni, ai sensi del successivo art. 2, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di individuare gli edifici suscettibili di ampliamento tra quelli aventi impianto edilizio preesistente, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali. Inoltre, l’art. 2, quarto comma, della medesima legge regionale, afferma che la procedura così delineata, che si conclude con l’approvazione del Consiglio comunale, ha efficacia di piano particolareggiato. Il giudice a quo ritiene che tale normativa sia in contrasto con l’art. 9 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), che fissa una distanza minima tra gli edifici, commisurandola alla dimensione delle strade e consentendo tuttavia l'edificazione a distanze inferiori «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

Secondo il giudice a quo, la previsione regionale censurata, nella parte in cui consente ampliamenti in deroga alle distanze e/o ai volumi stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto travalicherebbe la competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost., interferendo con la disciplina delle distanze tra le costruzioni, che rientra nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, nel dichiarare fondate le questioni di legittimità costituzionali sollevate, richiama la sua consolidata giurisprudenza sull'argomento sottolineando come più volte sia stato affermato che la disciplina delle distanze tra le costruzioni riguarda immediatamente i rapporti tra proprietari di fondi finitimi, per cui essa rientra nella materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza legislativa statale. Tuttavia, in via di principio, data la specificità delle diverse aree territoriali, la disciplina della distanza tra gli edifici può anche riguardare interessi di natura pubblicistica, legati alle competenze regionali e locali in materia di «governo del territorio». Per tale ragione si è consentito che gli enti territoriali possano ponderare adeguatamente l'articolazione tra interessi privati e pubblici e dunque stabilire distanze diverse, in considerazione della conformazione dei singoli territori.

Tale competenza in materia di “governo del territorio” dovrebbe essere esercitata dalla Regione rimanendo nell'ambito dei principi della legislazione statale – principi tra i quali si colloca l'individuazione della distanza minima tra i fabbricati, residuando loro la competenza a fissare eventualmente distanze maggiori. Le uniche deroghe alle distanze minime ammesse dal legislatore statale dovrebbero, stando al tenore normativo di cui all'art. 9, ultimo comma, del decreto ministeriale sopracitato, essere contenute in piani particolareggiati, in quanto strumenti urbanistici idonei a delineare un assetto complessivo ed unitario delle specifiche zone territoriali e, pertanto, ricadenti nella competenza regionale in materia di «governo del territorio». Le deroghe non

dovrebbero invece incidere nella regolazione dei rapporti tra fondi finitimi, aspetto – quest’ultimo – di natura privatistica e pertanto riservato alla competenza del legislatore statale.

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. Pertanto, la legislazione regionale che interviene in tale ambito è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l’operatività dei suoi precetti a “strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio”. Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino da tali finalità, ricadono illegittimamente nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte individua il perfetto punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» e quella regionale in materia di “governo del territorio”, nel contenuto dell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968; si tratta di una disposizione, come più volte ribadito dal giudice delle leggi, dotata di efficacia precettiva e inderogabile. Questa norma 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». 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.

La norma regionale censurata infrange i principi sopra ricordati, in quanto consente espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel d.m. n. 1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall’art. 9, ultimo comma, del medesimo decreto ministeriale, che, come si è detto, esige che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell’interesse pubblico relativo al governo del territorio. La disposizione regionale impugnata, al contrario, autorizza i Comuni ad «individuare gli edifici» dispensati dal rispetto delle distanze minime. La deroga non risulta, dunque, ancorata all’esigenza di realizzare la conformazione omogenea dell’assetto urbanistico di una determinata zona, ma può riguardare singole costruzioni, anche individualmente considerate.

La procedura delineata dal legislatore regionale non è dunque conforme ai principi sopra enunciati, né il vizio può ritenersi insussistente in ragione dell’art. 2, quarto comma, della legge regionale impugnata, che intende conferire a tale procedura «efficacia di piano particolareggiato», ex lege. Anzi, attraverso tale autoqualificazione, il legislatore regionale pretende di attribuire gli effetti tipici degli strumenti urbanistici a un procedimento che non ne rispecchia la sostanza e le

finalità. L'attribuzione, per via legislativa, della qualifica formale di piano particolareggiato ad una procedura che del piano urbanistico non ha le caratteristiche, perché permette di derogare caso per caso alle regole sulle distanze tra edifici, non offre alcuna garanzia che la legge regionale persegua quelle finalità pubbliche di governo del territorio che, sole, possono giustificare l'esercizio di una competenza legislativa regionale in un ambito strettamente connesso alla competenza statale in materia di «ordinamento civile».

Pertanto, l'art. 1, secondo comma, della legge regionale Marche n. 31 del 1979 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto eccede la competenza regionale concorrente del "governo del territorio", violando il limite dell' "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31.

Giurisprudenza richiamata:

- Sulla riconducibilità delle disposizioni concernenti la distanza tra edifici alla materia dell' "ordinamento civile": Corte Cost. sentenza n. 232 del 2005;
- Sulla natura precettiva dell'art. 9 del d.m. 1444/1968: Corte cost., sentenze n. 114 del 2012; n. 173 del 2011; n. 232 del 2005.