

Sentenza: n. 6 del 23 gennaio 2013

Materia: Governo del territorio e ordinamento civile.

Limiti violati: articolo 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale.

Ricorrente: Corte di Cassazione.

Oggetto: Articolo 1, secondo comma, legge regionale Marche 4 settembre 1979, (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali).

Esito: illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Estensore: Domenico Ferraro

La Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della l.r. 31/1979 della Regione Marche eccependo la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione. La disposizione censurata, all'art. 1, secondo comma, consente che gli edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati, siano ampliati anche in deroga alle distanze, insieme o alternativamente anche al volume stabiliti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 concernente i 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. L'articolo 2, della l.r. 31/1979, stabilisce che a tal fine i Comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa, individuano gli edifici da ampliare, distinguendo gli edifici aventi bisogno di deroga dai distacchi, quelli aventi bisogno di completamento volumetrico, quelli aventi bisogno sia di completamento volumetrico sia di deroga dai distacchi. Ai sensi del medesimo articolo 2, quarto comma, tale procedura è approvata dal Consiglio comunale e ha efficacia di piano particolareggiato. Secondo l'ordinanza di rimessione, la previsione regionale censurata, nella parte in cui consente ampliamenti in deroga alle distanze o dei volumi stabiliti dal d.m. 1444/1968, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto travalicherebbe la competenza regionale concorrente in materia di "governo del territorio", 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. Per la Corte Costituzionale sono fondate le questioni sollevate nel merito dalla Corte di cassazione. La Corte ricorda, secondo quanto già affermato nella sua precedente giurisprudenza, che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile. La regolazione delle distanze è poi precisata in ulteriori interventi

normativi, tra cui rileva, in particolare, il d.m. 1444/1968 già ricordato. La Corte ricorda inoltre che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, poiché *“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, ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso, esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici”*, la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di *“governo del territorio”*, ex art. 117, terzo comma, Costituzione. Per queste ragioni, in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale mentre 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. Pertanto, 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. Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di *“ordinamento civile”* e quella regionale in materia di *“governo del territorio”*, come identificato dalla Corte costituzionale, trova una sintesi normativa nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. 1444/1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di *“efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato”*. 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. 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. L’articolo 1, secondo comma, della l.r. 31/21979 della Regione Marche è dichiarato incostituzionale in quanto eccede la competenza regionale concorrente del *“governo del territorio”*, violando il limite dell’*“ordinamento civile”*, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.