

Sentenza: n. 175 del 20 giugno 2019 (deposito del 12 luglio 2019)

Materia: Edilizia – Urbanistica

Parametri invocati: Costituzione, articoli 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per l’Umbria, sezione prima

Oggetto: articolo 89, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (testo unico governo del territorio e materie correlate).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per l’Umbria, sezione prima, con l’ordinanza 14/2019, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un divieto di installare recinzioni, che, *“in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici”*. Il rimettente denuncia la violazione degli articoli 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione. Il divieto di recinzioni nelle zone agricole contrasterebbe anzitutto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe *“in peius sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà”* e comprimerebbe arbitrariamente *“una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in materia di ordinamento civile”*. Il giudice a quo prospetta, inoltre, il contrasto con l’art. 42 Costituzione. Il diritto di proprietà, che include la facoltà di realizzare recinzioni, sarebbe indebitamente sacrificato, senza che ricorrano le *“condizioni previste dall’ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici”*, in coerenza con la funzione sociale che caratterizza il diritto di proprietà. Sarebbe violato anche l’art. 117, terzo comma, Cost. perché si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, con riguardo alla *“definizione delle categorie di interventi edilizi”*, e, in particolare, con la normativa statale di principio posta dall’art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)”*. Di regola, *“le recinzioni senza opere murarie”* rientrerebbero nel novero degli *“interventi edilizi liberi”* e il legislatore regionale, *“vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato”*, non potrebbe introdurre *“regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero [...] divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali”*. Il rimettente, da ultimo, censura la disciplina regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione. La disposizione in esame, nel consentire l’installazione delle recinzioni che servono a *“impedire dall’esterno l’ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni”* soltanto con il previo rilascio delle *“autorizzazioni previste nell’ambito dei piani di prevenzione”* predisposti dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC),

sarebbe lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Per la Corte, nel merito, le questioni sono fondate, in quanto, il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria 1/2015, nella parte in cui esclude, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni. Le censure del rimettente si appuntano su questa previsione di carattere generale, che è contraddistinta da un tenore letterale inequivocabile e si colloca in una più ampia disciplina degli interventi edilizi nel territorio agricolo. Il giudice a quo muove dalla premessa, conforme alla consolidata giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 23 maggio 2019, n. 3346), che la recinzione, quando consista di materiale di scarso impatto visivo e si configuri come un intervento di dimensioni ridotte, privo di opere murarie di sostegno, sia riconducibile alle manifestazioni del diritto di proprietà. Invero, una recinzione dotata di tali caratteristiche assolve una mera funzione di difesa della proprietà dalle ingerenze materiali ed è strumentale all'esercizio dello ius excludendi alios (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 luglio 2014, n. 3408), che si traduce nella facoltà di delimitare e di conferire l'assetto più opportuno alle singole proprietà, allo scopo di separarle dalle altre, di custodirle e di proteggerle da eventuali intrusioni. Quando invece la recinzione, per le modalità costruttive prescelte, determini un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale e si atteggi, pertanto, come esercizio dello ius aedificandi, è indispensabile il previo rilascio di un idoneo titolo abilitativo. La distinzione tra esercizio dello ius excludendi alios ed esercizio dello ius aedificandi deve essere condotta alla stregua delle caratteristiche concrete del manufatto e dell'impatto che esso produce sul territorio (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 12 giugno 2019, n. 3932). La giurisprudenza amministrativa è poi costante nell'affermare che la facoltà di chiudere il fondo, attribuzione tipica del diritto di proprietà, può essere limitata e conformata dalle norme urbanistiche soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, sentenze 4 marzo 2015, n. 362, e 5 febbraio 2008, n. 40, e Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, sentenza 10 maggio 2012, n. 532). Nel prendere le mosse da tali condivisibili premesse interpretative, il dubbio di costituzionalità si rivela fondato, in riferimento alla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). La legge regionale censurata, nel vietare nelle zone agricole ogni forma di recinzione dei terreni, contiene una previsione di valenza generale, solo in parte temperata dalle circoscritte deroghe individuate dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, *“purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche”*. Il divieto colpisce anche quelle recinzioni che non determinano alcuna trasformazione del territorio e sono espressione dello ius excludendi alios. Lo stesso codice civile disciplina il potere di apporre recinzioni, nell'ambito del Libro III. In particolare, l'attribuzione al proprietario del diritto di chiudere il fondo in ogni tempo (art. 841 cod. civ.) si inquadra in un insieme di disposizioni del Titolo II e, in particolare, della Sezione I del Capo II, che definiscono il contenuto del diritto di proprietà nel necessario temperamento con l'interesse dei terzi (artt. 840, secondo comma, 842, primo comma, 843 e 844 cod. civ.) e con gli scopi di pubblico interesse (art. 845 cod. civ.). Nel vietare le recinzioni dei terreni agricoli che non siano espressamente previste dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, il legislatore umbro ha travalicato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio, che riconosce la potestà regionale di dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all'uso del territorio, a tal proposito la Corte ricorda la sentenza 105/2017, al punto 4.1 del considerato in diritto, in conformità con i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale. Nell'ambito di un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti. Al legittimo esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio possono essere ricondotte disposizioni specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni, limitazioni puntuali connesse con la particolarità del territorio, specificazioni in merito al regime edilizio applicabile, in

coerenza con la normativa statale del d.p.r. 380/2001. La previsione censurata non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale. Essa esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà. In questa prospettiva, trova conferma la riconducibilità della disciplina regionale all'ordinamento civile, che *“si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati”* (sentenza n. 352 del 2001, punto 6.2. del Considerato in diritto; negli stessi termini, sentenza n. 159 del 2013, punto 4. del Considerato in diritto). Le considerazioni svolte conducono a ritenere violata la competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Alla luce di quanto esposto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria 1/2015, nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.