

Sentenza :6 luglio 2016, n.185

Materia: ordinamento civile, governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

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

Ricorrente: Presidente Consiglio Ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)»

Esito: 1) ill. cost. dell'art. 2, comma 1, lettera g), della l.r. 7/2015 limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,»; 2) ill. cost. dell'art. 2, comma 1, lettera i), della l.r. Molise 7/2015, nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968»; 3) ill. cost. dell'art. 4, comma 1, lettera g), della l.r. Molise 7/2015; 4) ill. cost. dell'art. 3, comma 7, della l.r. Molise 7/2015, nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative; 5) non fondatezza della questione di leg. Cost. dell'art. 18, comma 2, della l.r. Molise 7/2015; 6) cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della l.r. Molise 7/2015.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 7/2015. In particolare, secondo il ricorrente gli artt. 2, comma 1, lett. g) ed i), e 4, comma 1, lett.g), della l.r. 7/2015 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, della Costituzione, in quanto consentono interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dall'art. 9 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).

Secondo il ricorrente, inoltre, l'art. 17 della l.r. Molise 7/2015 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., perché – inserendo nella l.r. 30/2009 l'art. 14-ter, in forza del quale entro il 31 maggio 2016 la Giunta regionale adotta i Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge della Regione

Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali) – non avrebbe tenuto conto delle norme statali del codice dei beni culturali d.lgs. n. 42/2004, che impongono la copianificazione Stato-Regioni in materia paesaggistica.

Infine, l'art. 18, comma 2, della l.r. 7/2015 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., perché, prevedendo che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della stessa legge, realizzerebbe un condono edilizio straordinario non consentito al legislatore regionale.

La Corte costituzionale, in via preliminare, rileva che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta la l.r. della Regione Molise 13/2015 che ha modificato le disposizioni impugnate della l.r. 30/2009.

A tale proposito, secondo il costante orientamento della Corte, per verificare la cessazione della materia del contendere, devono verificarsi due condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015). Nel caso di specie la Corte rileva che sussiste la prima condizione, in quanto sono da ritenersi soddisfacenti le modifiche intervenute che eliminano le disposizioni che consentivano di derogare alle distanze di cui al d.m. n. 1444 del 1968; viene inoltre inserito un inciso che impone il rispetto delle distanze legali di cui al d.m. 1444; infine si abrogano, rispettivamente, la disposizione introdotta da quella impugnata e quella impugnata. Quanto alla seconda condizione, nonostante la limitatezza del periodo di vigenza delle norme impugnate, il contenuto delle stesse non consente, con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), e 18, comma 2), di escludere la loro applicazione. Diversamente è a dirsi con riferimento all'art. 17, che prevedeva l'adozione, ad opera della Giunta regionale, entro il 31 maggio del 2016 dei Piani paesistici. In questo caso, infatti, il lungo termine finale previsto dalla norma poi abrogata e la complessità del procedimento amministrativo di adozione dello strumento pianificatorio, non consentono infatti di escludere l'applicazione della disposizione impugnata. Conseguentemente la Corte rileva la cessazione della materia del contendere relativamente all'art. 17 della l.r. 7/2015.

Passando dunque ad esaminare il merito delle altre due questioni, la Corte rileva la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1, lett. g), della l.r. 7/2015, in quanto tale disposizione consentiva la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968. La disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è dunque di competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime, 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, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012). Ad avviso della Corte nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio», il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette 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”. 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. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).

Secondo il giudice delle leggi tali conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell’introduzione dell’art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che espressamente stabilisce la 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. 134 del 2014). Nel caso di specie questa condizione non sussiste e pertanto la disposizione impugnata eccede la competenza regionale concorrente del «governo del territorio», violando il limite dell’«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall’articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,».

È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. i), della l.r. 7/2015, in quanto consente che gli ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre il rispetto delle distanze fissate dall’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. L’introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all’art. 9 del d.m. 1444/1968 rende illegittimo l’intervento del legislatore regionale, non ricorrendo collegamento agli strumenti urbanistici e la finalizzazione delle deroghe alla conformazione di determinate zone del territorio”. Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall’articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968».

È ugualmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lett.g), della l.r. 7/2015 con riferimento ai medesimi parametri costituzionali. La disposizione impugnata ha infatti espressamente sancito la derogabilità delle distanze minime di cui al d.m. 1444/1968 nel caso degli interventi di demolizione e ricostruzione contemplati dalla norma modificata. Anche in questo caso, tuttavia, la generalità della previsione e il mancato collegamento delle deroghe agli strumenti urbanistici rendono illegittimo l’intervento del legislatore regionale.

Peraltro la Corte dichiara anche la illegittimità in via consequenziale dell’art. 3, comma 7, della l.r. 30/2009, nella parte in cui consente la deroga alle distanze tra gli edifici senza prevedere il rispetto di quelle stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative, con cui la disposizione modificatrice impugnata è avvinta da un «inscindibile legame funzionale» (sentenza n. 217 del 2015).

Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 2, della l.r. 7/ 2015, in quanto questo sarebbe priva di un vero e proprio contenuto precettivo, limitandosi a regolare l’applicazione dello ius superveniens ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio del tempus regit actum.