

**ORDINAMENTO CIVILE,
GOVERNO DEL TERRITORIO E DISTANZE TRA GLI EDIFICI**

di Leonardo Brunetti**

(5 febbraio 2013)

1. Con sentenza n. 6 del 23 gennaio 2013, la Corte costituzionale, su sollecitazione della seconda sezione civile della Corte di Cassazione, è nuovamente intervenuta, utilizzando le parole della Corte stessa, a individuare il «punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di “ordinamento civile” – art. 117, co. 2, lett. l) – e quella regionale in materia di governo del territorio», con specifico riferimento a una questione concernente le distanze tra edifici.

La Corte rimettente ha d'ufficio sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 2, L.Reg. Marche 4 settembre 1979, n. 31 (*Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali*), con riferimento all'articolo 117, co. 2, lettera l), e co. 3, Cost., in quanto esso 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, l'articolo censurato permette ai Comuni di individuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, gli edifici suscettibili di ampliamento compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali. L'art. 2, co. 4, della medesima legge, dispone poi che la procedura, la quale si conclude con l'approvazione del Consiglio comunale, abbia efficacia di piano particolareggiato. Il giudice *a quo* ha ritenuto che tale normativa fosse in contrasto con l'art. 9 D.M. 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, consentendo tuttavia l'edificazione a distanze inferiori nel solo caso di «gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

La Corte Costituzionale ha, in breve, affermato che le deroghe delle distanze tra edifici, da parte della legislazione regionale, sono consentite nei limiti fissati dall'art. 9 cit., se inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di

determinate zone del territorio: tale norma, secondo la Corte, è dotata di una «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato»¹. Al contrario, «[l]a procedura delineata dal legislatore regionale [marchigiano] non è [...] conforme ai principi sopra enunciati, né il vizio può ritenersi insussistente in ragione dell'art. 2, co. 4, 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»².

2. La pronuncia mi pare interessante poiché conferma – con una valenza di portata generale per tutti i casi in cui l'esercizio di una competenza legislativa regionale interferisca, o possa interferire, con la competenza statale in materia di ordinamento civile – quanto a suo tempo osservato in nota alla sentenza del 4 dicembre 2009, n. 318³, in merito all'*iter* logico del ragionamento che i giudici costituzionali seguono nei casi in cui si tratti di individuare il limite alla competenza della Regione in materia di governo del territorio, in relazione alla competenza statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.

Si sosteneva, in quella sede, che la possibilità della Regione di legiferare in materia di – quello che, con dizione un po' datata, potremmo definire – "diritto civile regionale", sia soggetto a un *test* di costituzionalità che sembra essere svolto dai giudici di Palazzo della Consulta in tre fasi.

Nei casi in cui la Corte sia chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale potenzialmente invasiva della sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile essa sembra cioè, in un primo momento, valutare l'eventuale afferenza della normativa regionale – anche con criterio di prevalenza – alla materia "ordinamento civile", ovvero la ricorrenza di possibili ambiti di interferenze tra tale materia e altre materie di competenza (concorrente) regionale. In un secondo momento, i giudici di Palazzo della Consulta valuterebbero il rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, in materia di ordinamento civile, da parte della Regione. Infine, essi considererebbero anche la corrispondenza della disciplina dettata dalla Regione alle finalità istituzionali di tale ente.

Qualora la normativa legislativa regionale non superi tutti e tre i vagli della Corte, il *test* conduce inevitabilmente alla declaratoria di incostituzionalità.

¹ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3.2.

² *Ivi*.

³ Mi permetto, quindi, di rinviare al mio L. BRUNETTI, *Le avventure del diritto privato regionale: nuovi spiragli per l'ordinamento civile?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2009, pp. 4792-4804.

Ora, analizzando la sentenza n. 6/2013 cit., osserviamo come la Corte costituzionale svolga il proprio ragionamento a partire dalla considerazione che «in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale», riconoscendo in un momento successivo che «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite dalle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio» (*Considerato in diritto*, punto 3.1), cioè appunto alle finalità e competenze istituzionali di tale ente.

Da ultimo (*Considerato in diritto*, punti 3.2 e 3.3), la Corte ritiene che, nel caso concreto al suo esame, la norma regionale censurata – art. 1, co. 2, L.Reg. Marche del 4 settembre 1979, n. 31 – abbia effettivamente infranto i principi inderogabili in materia di distanze tra edifici (cfr., tra le altre, Corte cost., sent. n. 114/2012, punto 8.3 del *Considerato in diritto*).

3. Mi pare, insomma, confermato che l'*actio finium regundorum* della competenza regionale ad adottare norme di diritto privato conduca la Corte costituzionale, attraverso il *test* sopra descritto, a tracciare il confine della legittimità costituzionale della normativa regionale nella possibilità per la Regione di adottare norme di diritto civile che perseguano i fini istituzionali dell'ente, nel rispetto dei principi inderogabili della legislazione statale, ovvero sia – con le parole della Corte – che «la legislazione regionale che interviene in tale ambito [governo del territorio] 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”» (punto 3.1).

** Ricercatore in Diritto pubblico presso l'Università Cattolica di Milano.