CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **6/2013** (ECLI:IT:COST:2013:6)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **16/01/2013**
Deposito del **23/01/2013**; Pubblicazione in G. U. **30/01/2013**
Norme impugnate: Art. 1, c. 2°, della legge della Regione Marche 04/09/1979, n. 31.
Massime: **36881 36882**
Atti decisi: **ord. 177/2012**

SENTENZA N. 6

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra F.G. ed altra e la Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. snc, con ordinanza del 29 dicembre 2011, iscritta al n. 177 del registro

ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento della Regione Marche;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.— La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con ordinanza depositata presso la cancelleria di quella Corte il 29 dicembre 2011 e iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2012 di questa Corte, 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.

1.1.— Il giudizio a quo 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».

1.2.— In punto di rilevanza, il giudice a quo osserva che il giudizio posto al suo esame verte sulla richiesta di accertamento della violazione delle distanze legali con riferimento ad un ampliamento, la cui legittimità sarebbe argomentabile solo in base all'esistenza della normativa regionale censurata.

1.3.— Quanto alla non manifesta infondatezza, con riferimento ai parametri costituzionali invocati, la Corte di cassazione muove dalla considerazione che la Corte costituzionale, con sentenza n. 232 del 2005, ha 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. La Corte costituzionale in quell'occasione ha altresì aggiunto che, 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.

Tuttavia, le Regioni, secondo il giudice rimettente, dovrebbero esercitare le loro competenze in materia di «governo del territorio», 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.

La legge della Regione Marche, nella parte censurata, non rispetterebbe i limiti della potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», attribuendo invece l'efficacia di piano particolareggiato alla procedura che i Comuni possono seguire per consentire ampliamenti anche di singoli edifici, procedura che invece esula dagli strumenti urbanistici.

2.— È intervenuta nel giudizio la Regione Marche, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 2 ottobre 2012, argomentando per l'inammissibilità e in ogni caso per l'infondatezza della questione prospettata dal rimettente.

2.1.— La difesa regionale innanzitutto nota che l'ordinanza di rimessione non avrebbe «motivazione autonoma» rispetto a quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 232 del 2005 e dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 20 maggio 2010, n. 12424, e Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 febbraio 1997, n. 1486, e dunque sarebbe carente in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

2.2.— Nel merito, la difesa regionale ricostruisce l'orientamento della Corte costituzionale sostenendo che questa ritenga essere attribuito agli strumenti urbanistici il potere di derogare alla normativa statale sulle distanze minime, in base alla competenza legislativa regionale in materia di «governo del territorio». Secondo la parte resistente, la legge regionale censurata avrebbe dettato una disciplina relativa all'assetto urbanistico, consentendo nelle zone di completamento con destinazione residenziale specifici ampliamenti, subordinati alla verifica della presenza di alcune condizioni, e attribuendo a tali interventi l'efficacia di piani particolareggiati. La disposizione impugnata, pertanto, non sarebbe in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005, che, nell'interpretazione della Regione Marche, si sarebbe limitata a dichiarare l'illegittimità di norme regionali riguardanti esclusivamente interessi di natura privatistica, relativi ai soli titolari dei fondi finitimi, senza vietare alle Regioni di derogare, con strumenti di natura urbanistica, alle distanze minime fissate dalle disposizioni statali di riferimento.

Nel caso in esame, la deroga disposta dalla legge regionale impugnata riguarderebbe un numero imprecisato di edifici, da individuare ad opera del Comune, con una delibera equiparata per efficacia al piano particolareggiato. La Regione avrebbe, dunque, disciplinato uno strumento di pianificazione a disposizione dei Comuni, senza esorbitare dalle proprie competenze. La riduzione delle distanze tra gli edifici rientrerebbe pertanto tra gli strumenti di pianificazione territoriale riconducibili alla materia «governo del territorio» e non interferirebbe con quella «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Pertanto, in tesi, la censura dovrebbe dirsi infondata.

3.— La Regione Marche ha depositato presso la cancelleria della Corte il 30 ottobre 2012 memoria difensiva, con la quale ha ulteriormente argomentato per l'inammissibilità e, in subordine, per l'infondatezza della questione come prospettata dal giudice a quo.

3.1.— Quanto all'inammissibilità, la difesa regionale rammenta che la giurisprudenza della Corte costituzionale – in particolare la sentenza n. 232 del 2005 – mentre aveva qualificato in termini di «ordinamento civile» la disciplina delle distanze tra edifici, con riferimento ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, aveva invece affermato che, per i profili attinenti all'inserimento dei fabbricati sul territorio e ai loro rapporti all'interno del medesimo, il titolo competenziale fosse da rinvenirsi nel «governo del territorio». Su questo punto, ad avviso della Regione Marche, l'ordinanza della Corte di cassazione mancherebbe di qualsiasi motivazione atta a ricondurre la legislazione censurata nell'alveo della competenza dell'ordinamento civile, sulla base della quale è stata mossa la censura. Infatti, l'ordinanza motiverebbe solo sulla non conformità della disposizione impugnata ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» e, pertanto, la motivazione sarebbe insufficiente e contraddittoria, quanto meno con riferimento all'evocazione del parametro «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.2.— Nel merito, la Regione sostiene che la Corte di cassazione, seconda sezione civile, con sentenza 29 settembre 2009, n. 20852, avrebbe riconosciuto, nella normativa qui censurata, l'obiettivo di regolare le distanze tra gli edifici relativamente al loro inserimento urbanistico, ritenendola, dunque, espressione della competenza regionale in materia di «governo del territorio». La disposizione oggetto del giudizio pertanto si confermerebbe finalizzata a consentire ai Comuni di individuare gli edifici su cui intervenire attraverso uno specifico apprezzamento urbanistico.

Ricondotta la disciplina regionale nell'alveo della materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio», la difesa regionale richiama nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005, che consentirebbe precisamente interventi in deroga alle distanze stabilite dal decreto ministeriale più volte richiamato, attraverso un iter procedurale di natura urbanistica che, nel caso di specie, sarebbe rispettato, in quanto alla procedura prevista dalla legge impugnata è riconosciuta efficacia di piano particolareggiato.

Considerato in diritto

1.— La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato d'ufficio 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), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata – 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 e/o al volume stabiliti dal 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). Il successivo articolo 2, della medesima legge regionale n. 31 del 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 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.

2.— Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione Marche, intervenuta in giudizio.

Ad avviso della Regione interveniente, l'ordinanza sarebbe inammissibile «perché priva di qualsiasi motivazione», limitandosi a richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005. Mancherebbe, in particolare, ogni argomentazione circa l'attinenza della disposizione impugnata all'ambito dei rapporti interprivati, anziché alla disciplina degli assetti urbanistici.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, dopo aver adeguatamente motivato sulla rilevanza della questione sollevata nel giudizio a quo – trattandosi di giudizio in cui si discute della richiesta di accertamento della violazione delle distanze legali, violazione che risulterebbe esclusa solo per effetto della disposizione regionale impugnata, sulla base della quale l'intervento edilizio è stato autorizzato –, prosegue richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla potestà legislativa delle Regioni in materia di edilizia e urbanistica, con particolare riferimento a quelli concernenti la disciplina delle distanze tra costruzioni, che rientrano nella competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile». In riferimento alla disposizione impugnata, l'ordinanza afferma poi che il dubbio di legittimità costituzionale dipende dalla considerazione che, mentre secondo la giurisprudenza costituzionale le deroghe alla disciplina civilistica delle distanze sono consentite solo per finalità di natura urbanistica e pertanto debbono riguardare edifici inclusi tutti in un medesimo piano particolareggiato, viceversa la disposizione regionale consente deroghe non rispettose di tali principi.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

3.1.— Come ricorda correttamente l'ordinanza di rimessione, questa Corte ha già affermato che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 114 del 2012, n. 173 del 2011, n. 232 del 2005). 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 citato d.m. n. 1444 del 1968. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha altresì 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» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost.

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; 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. 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» (sentenza n. 232 del 2005).

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.

3.2.— 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. n. 1444 del 1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato» (sentenza n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011; sentenza n. 232 del 2005). Quest'ultima disposizione 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.

3.3.— 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.

3.4.— 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.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.