

Leggi regionali di interpretazione autentica, autonomie locali e deroghe al codice civile per le distanze tra gli edifici*

GIANMARIO DEMURO**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 23 giugno 2020.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2020/0119s-20.html.

Data della pubblicazione sul sito: 17 aprile 2021

Suggerimento di citazione

G. DEMURO, *Leggi regionali di interpretazione autentica, autonomie locali e deroghe al codice civile per le distanze tra gli edifici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Cagliari.
Indirizzo mail: demuro@unica.it.

1. Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 64¹ della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione. Il giudizio trae origine da una denuncia di inizio attività presentata il 1° dicembre 2016 da V. C. e altri, titolari di diritti reali su un immobile residenziale nel Comune di Altavilla Vicentina, per l'ampliamento e la ristrutturazione dell'edificio con i benefici della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), anche nota come legge veneta per il "piano casa". In particolare, la denuncia di inizio attività prospettava l'ampliamento dell'abitazione tramite fruizione del bonus edificatorio del 20 per cento e la contestuale ristrutturazione di un manufatto condonato, consistente in una baracca metallica, a ridosso del confine, onde dotare l'immobile di un'autorimessa più adatta alle condizioni di una dei titolari, anziana e invalida. La relazione tecnica allegata alla denuncia evidenziava come l'intervento avrebbe derogato alla distanza minima di cinque metri dal confine stabilita dalle norme tecniche operative del Piano degli interventi, deroga questa che veniva considerata legittima sulla base di un diritto vivente nella giurisprudenza amministrativa.

2. La legge reg. Veneto n. 30 del 2016 all'art. 64, interpreta il divieto di deroga riferendolo alle distanze stabilite da disposizioni statali e, nel contempo, prevedendo l'obbligo di riesame dei provvedimenti comunali emanati sulla base di una diversa interpretazione. La disposizione, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in

¹ L'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, oggetto di censura, stabilisce al comma 1: «[L]e norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8, della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale».

materia di barriere architettoniche), consente così la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, in tal modo ledendo, da un lato, l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, dall'altro, l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e, infine, la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello *ius aedificandi*. Secondo il giudice *a quo* il legislatore regionale avrebbe inciso sulla materia *dell'ordinamento civile*, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., atteso che le norme edilizie locali, le quali prescrivono maggiori distanze dal confine rispetto alla distanza nelle costruzioni stabilita dall'art. 873 del codice civile, hanno carattere integrativo per gli effetti dell'art. 872, secondo comma, del medesimo codice; né la norma regionale impugnata potrebbe essere ricondotta al *governo del territorio*, materia di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., per non essere la deroga, che quella norma consente, inserita in uno strumento di conformazione dell'assetto complessivo e unitario di una determinata zona territoriale. Per altro verso, la censurata norma regionale violerebbe l'autonomia dei Comuni, affermata dagli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118 Cost., «avendo esautorato i Comuni dal disciplinare in conformità con le specifiche esigenze di un ordinato sviluppo del proprio territorio ed in modo equo i rapporti tra i proprietari confinanti per una intera categoria di interventi edilizi [...]».

3. Il primo punto di interesse della sentenza della sentenza 119 del 2020 è relativo alla tipologia di giudizio che porta la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale. Viene sollevato, infatti, in via incidentale dal Tar Veneto e non dal Governo in via principale. Non è la prima volta che accade, ma in questo caso assume una valenza particolare perché questione dedotta davanti al giudice *a quo* attiene ad un "affidamento" diffuso che si era determinato nell'applicazione della legge e che il giudice ritiene sia in violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la derogabilità della distanza di cinque metri dal confine favorirebbe in modo sproporzionato il costruttore in prevenzione, imponendo al prevenuto di costruire in arretramento per osservare la distanza di dieci metri tra pareti finestrate prescritta 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 legge 6 agosto 1967, n. 765).

4. Non è un caso che propongano la costituzione in giudizio sia l'Anci che l'Ance (costituzioni peraltro dichiarate inammissibili dalla Corte sulla scorta di una articolata distinzione tra terzi portatori di un interesse qualificato, enti esponenziali

e terzi parti di un processo effettuata il generale già dalla ord. 37/2020) per rappresentare una successione di leggi nel tempo che avrebbe favorito una attività edilizia in deroga nonché “migliaia di titoli apparentemente legittimi”. Pertanto, non essendo parti del processo *a quo*, né avendo un interesse qualificato, non si possono costituire; in ogni caso si pongono a difesa degli interessi diffusi di coloro che hanno fatto affidamento sulle procedure certificate dalla regione Veneto.

5. In questo contesto appare evidente che il giudizio in via incidentale abbia espresso tutte le potenzialità e la sua “fortuna” di “giudizio concreto” (*melius in concreto*) per la verifica di un “monitoraggio capillare e permanente della costituzionalità delle leggi”, affrontando una criticità costituzionale non apprezzata in sede di possibile impugnazione da parte del Governo:² qualificare le leggi interpretative regionali e stabilire che il cd. *piano casa* può derogare alle distanze stabilite delle norme comunali.

6. Il secondo profilo di interesse è dato dal profilo della sentenza che ribadisce i limiti della competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio. Il punto di attacco è, come spesso accade, la rassegna della giurisprudenza precedente: al punto 4.4 del considerato in diritto viene ricordata l’ammissibilità delle deroghe come “punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., questa Corte ha messo in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all’esigenza di omogenea conformazione dell’assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate”. La deroga è, dunque, ammissibile se è inserita in strumenti urbanistici che siano atti a dare un assetto unitario del territorio: “la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata, in conclusione, ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate

² Così M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, vol. V, p. 53. Sul punto cfr. G. REPETTO, *IL controllo di costituzionalità delle leggi: giurisdizione e politica nel prisma del Bundesverfassungsgericht*, in G. REPETTO, F. SAIITTO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 40.

come fossero un edificio unitario”. Sono dunque le dimensioni spaziali a fungere da presupposto di fatto perché l’unità tra le due fonti del diritto, quella statale e quella regionale, quasi fosse un unico edificio, rappresenti l’equilibrio tra la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio. Pertanto, se è vero che l’esigenza della unità territoriale nazionale può essere garantita dalla disciplina nazionale emanata in applicazione della suddetta competenza esclusiva; è, altresì vero, che la deroga viene ritenuta possibile perché le “discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali (punto 5 del considerato in diritto)”. L’equazione è la legge dello stato può garantire l’unitaria applicazione sul territorio nazionale delle distanze tra edifici, ma i regolamenti locali possono prevedere delle deroghe di adattamento territoriale e, pertanto, l’analisi del conflitto si sposta tra fonti normative regionali e fonti normative degli enti locali.

7. Descritti i profili di interesse passiamo ad esaminare se la decisione della Corte rispetta la proporzionalità e l’equilibrio tra le fonti normative, soprattutto nel rapporto tra la legge regionale e i regolamenti locali. La legge interpretativa regionale non impatta, secondo la Corte sulla “riserva statale” e, pertanto non incide sulla gerarchia della pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica, assolutamente non modificabile dalla legislazione regionale sul piano casa³.

8. In assenza di violazione delle esigenze di unitaria eguaglianza sul territorio nazionale il punto di equilibrio si sposta nella dimensione degli interessi che possono essere valutati con i poteri normativi comunali. La riserva di legge statale opera così per garantire l’unità della disciplina, ma la suddetta unità non è obbligatoria laddove le autonomie possono derogare, integrando il Codice Civile, perché intervengono su esigenze territoriali limitate. La Corte scrive una regola che avrà una rilevanza anche in futuro “la norma regionale oggi in scrutinio – e si intende l’interpretazione autentica da essa recata – supera, dunque, la verifica di proporzionalità, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall’altro, per i già segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l’autonomia comunale oltre la soglia dell’adeguatezza e della necessità” (considerato in diritto 7.3). L’ordinamento civile non potrà più essere opposto ai regolamenti locali perché destinati a derogare non tanto le leggi statali ma gli stessi regolamenti comunali sulle distanze. Le deroghe al Codice civile non sussistono perché la norma

³ Cass. Pen. Sez. III. 10012020, n. 14242, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2020, p. 571.

regionale è ancor più conservativa. La norma è pertanto legittima sia guardando *verso* il livello di governo nazionale, sia *verso* quello locale.

9. Questa affermazione ci porta alla domanda di fondo su quali siano i confini *multilivello* tra le fonti del diritto in questa materia? In sintesi, ciò che emerge dalla sentenza in commento è l'identità territoriale conta nella pianificazione comunale perché sono gli "enti locali più vicini al territorio" e le Regioni possono prevedere deroghe "quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritte" (Punto 7.2 del Considerato in diritto) La decisione non è di poco conto perché nella giurisprudenza amministrativa si sosteneva la tesi secondo cui la disciplina introdotta con il Piano casa avrebbe sovvertito il corretto funzionamento della sussidiarietà verticale, "giacché la Regione invade il campo delle attribuzioni comunali in materia di governo del territorio riservato ai Comuni, con lesione del ruolo istituzionale che la Costituzione garantisce a questi ultimi"⁴. La deroga alla distanza dai confini conferisce la possibilità ai comuni sottrarsi al cd. piano casa. Il sacrificio è diventa così proporzionato.

10. Conclusioni queste che lasciano aperte una domanda di fondo che, verosimilmente, deve essersi posto anche il giudice relatore, evidentemente non concorde nella soluzione da dare al caso in quanto ha lasciato ad altro giudice la redazione della sentenza senza poter spiegare il suo dissenso.⁵ La sentenza accerta che le deroghe alle distanze sono proporzionate rispetto al territorio in cui si realizzano e sono accettabili per migliorare il contesto urbanistico, ma qual è il contesto urbanistico territoriale che può resistere alla differenziazione determinata dalla deroga alle distanze tra edifici per ragioni che attengono al *genius loci*?

⁴ U. BARELLI, *Un piano casa contro la pianificazione urbanistica*, in *Economia della cultura*, 1, 2010, p. 92.

⁵ M. D'AMICO, *The Italian Constitutional Court and the absence of dissent: criticisms and perspectives*, in N. ZANON, G. RAGONE (eds.), *The dissenting opinion. Selected essays*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 98.