Il T.a.r. per il Veneto solleva questione di legittimità costituzionale della norma regionale che, fornendo l'interpretazione autentica della disciplina della Regione Veneto sul "piano casa", stabilisce che essa deve essere letta come idonea a consentire la deroga alle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali.

T.a.r. per il Veneto, sezione II, ordinanza 12 dicembre 2018, n. 1166 – Pres. Pasi, Est. Mielli

Edilizia – Distanze delle costruzioni dai confini – Legge regionale – Deroga a distanza stabilite da strumenti urbanistici e regolamenti locali – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui dispone la non applicabilità delle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti dei Comuni per gli interventi edilizi applicativi della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, per violazione degli artt. 3, 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lett. l), e comma 6, nonché 118 della Costituzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Veneto - chiamato a pronunciarsi sulla ammissibilità di un intervento di ampliamento edilizio attuativo della normativa regionale sul c.d. "piano casa" e comportante la realizzazione di manufatto a distanza dal confine inferiore a quella prevista dagli strumenti urbanistici – ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione della legge regionale veneta che, attraverso lo strumento dell'interpretazione autentica, consente "la deroga della distanza dai confini prevista dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti dei Comuni".

La fattispecie esaminata dal T.a.r. Veneto e che ha condotto alla remissione alla Corte costituzionale può essere così sintetizzata:

- l'interessato presentava in data 1 dicembre 2016 una denuncia di inizio attività avente ad oggetto la ristrutturazione e l'ampliamento dell'edificio di sua proprietà, in deroga alla distanza di cinque metri dai confini prevista dallo strumento urbanistico, in tal modo usufruendo dei benefici previsti dalla legge regionale sul c.d. "piano casa" (l.r. 8 luglio 2009, n. 14), che attribuisce un bonus edificatorio del 20 per cento anche in deroga agli strumenti urbanistici comunali;
- il Comune di Altavilla Vicentina ha inibito i lavori, non ritenendo derogabile, in base alla legge regionale sul piano casa, la distanza di 5 metri dai confini prevista dall'art. 10, comma 3, lett. b), delle norme tecniche operative allegate al vigente Piano degli interventi, con provvedimento che non è stato impugnato dal privato;
- è poi intervenuta la legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, il cui art. 64 ha dato un'interpretazione autentica delle norme sul piano casa, disponendo che le stesse

devono essere interpretate nel senso che esse consentono di derogare anche alle distanze dai confini previste dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando il rispetto delle distanze previste da disposizioni statali; lo stesso art. 64 ha altresì previsto il riesame di eventuali provvedimenti di rigetto in precedenza esaminati sulla base di diversa interpretazione delle norme;

- l'interessato, con riferimento alla sopravvenuta norma interpretativa, ha chiesto il riesame del diniego opposto dal Comune alla d.i.a. presentata, ma l'Amministrazione comunale ha respinto l'istanza, facendo riferimento alla natura integrativa delle norme locali rispetto agli artt. 872 e 873 c.c. e alla possibile illegittimità costituzionale della legge regionale di interpretazione autentica.

II. – Nella fattispecie in esame viene in considerazione la disciplina della Regione Veneto sul "piano casa", l'interpretazione giurisprudenziale delle deroghe alla disciplina urbanistica da essa previste e l'intervento di interpretazione autentica del legislatore regionale, sul quale si è innestata la questione di costituzionalità oggetto dell'ordinanza in rassegna. Appare utile richiamare più specificamente gli evocati passaggi:

a) legge regionale Veneto 8 luglio 2009, n. 14 sul c.d. "piano casa":
   a1) l'art. 2, comma 1, prevede che "*in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, ivi compresi i piani ambientali dei parchi regionali, è consentito l'ampliamento degli edifici esistenti al 31 ottobre 2013 nei limiti del 20 per cento del volume, o della superficie; è comunque consentito un ampliamento fino a 150 metri cubi per gli edifici residenziali unifamiliari da destinarsi a prima casa di abitazione*";
   a2) l'art. 9, comma 8, prevede però che "*sono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente*";
b) giurisprudenza del T.a.r. Veneto sulle distanze:
   b1) con un primo orientamento ha interpretato l'art. 9, comma 8, cit. come comportante il divieto di derogare alle distanze previste da disposizioni statali, ma idoneo a consentire la deroga alle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali (Tar Veneto, Sez. II, 24 ottobre 2013, n. 1213; id. 13 giugno 2013, n. 835; id. 21 ottobre 2010, n. 5694), giungendo a ritenere manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della norma sotto questo secondo profilo (si veda Tar Veneto, Sez. II, 6 febbraio 2014, n. 151);
   b2) successivamente, con sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 ottobre 2016, n. 1128, ha invece ritenuto che in base alla legge regionale sul piano casa anche le

distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali non potevano ritenersi derogabili;

c) interpretazione autentica di cui all'art. 64 della l.r. 30 dicembre 2016, n. 30:
   c1) dispone, al comma 1, che le norme regionali sul piano casa devono essere interpretate "*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*";
   c2) al comma 2, prevede poi che "*gli eventuali provvedimenti di rigetto o di annullamento emessi dal comune sulla base di una interpretazione degli articoli 2, comma 1, 6, comma 1, e 9, comma 8, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, diversa da quella indicata al comma 1, sono riesaminati alla luce di quanto previsto dai medesimi*".

III. – Nell'ordinanza in rassegna il T.a.r. Veneto giunge a sollevare questione di costituzionalità dell'art. 64 della l.r. n. 30 del 2016 sulla base del seguente percorso argomentativo:

d) violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione perché il legislatore regionale, disponendo la deroga delle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, è intervenuto in un ambito normativo riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile":
   d1) l'art. 873 c.c. disciplina la distanza tra le costruzioni e aggiunge che "*nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore*" e la Cassazione ha chiarito che le norme edilizie locali le quali prescrivono maggiori distanze nelle costruzioni fissandole in relazione al confine, anziché direttamente tra le costruzioni medesime, hanno anch'esse carattere integrativo della disciplina codicistica, con la conseguenza che la loro violazione dà diritto a pretendere la riduzione in pristino, oltre al risarcimento dei danni;
   d2) sul piano delle fonti il rapporto di integrazione che si instaura tra l'art. 873 c.c. e i regolamenti locali, non è dissimile al rapporto di integrazione che intercorre, in forza dell'art. 41 *quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, tra l'art. 873 c.c. e il DM 2 aprile 1968, n. 1444;
   d3) la norma regionale di cui all'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui consente di non rispettare le distanze dai confini

stabilite dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali integrative dell'art. 873 c.c. risulta pertanto invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile; in particolare, in base alla giurisprudenza costituzionale, al di fuori delle specifiche e limitate ipotesi previste dall'ultimo comma dell'art. 9 del DM 2 aprile 1968, n. 1444, una legge regionale che incida in maniera diretta su diritti soggettivi già sorti in forza di norme integrative dell'art. 873 c.c., siano esse derivanti dal citato decreto ministeriale n. 1444 del 1968 o dai regolamenti locali, di fatto annullandoli, deve ritenersi violare la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile;

e) lesione della sfera di autonomia normativa comunale in violazione degli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 6 e 118 della Costituzione (con riguardo a quest'ultima norma per la violazione del principio della sussidiarietà verticale):
   - e1) la legge statale storicamente riconosce in capo al Comune l'esercizio delle competenze pianificatorie e regolatorie dell'uso del territorio e un ambito di autonomia regolamentare dei Comuni che, qualora come nel caso di specie sia da esercitare in una funzione attribuita dalla legislazione dello Stato, la Regione non può conculcare;
   - e2) l'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, 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 che corrispondono a quelli attuativi della legge sul piano casa, viola l'autonomia normativa dei Comuni riconosciuta dagli articoli 5, 114, comma 2, 117, comma 6, e 118 della Costituzione;

f) risulta altresì violato l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento, giacché una norma, che è di interpretazione autentica al primo comma e retroattiva al secondo comma, per essere costituzionalmente legittima deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non deve contrastare con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti:
   - f1) la norma di cui all'art. 64 cit., consentendo la deroga alle distanze dai confini per i soli interventi di carattere eccezionale attuativi della legge sul piano casa, risulta irragionevole e discriminatoria perché introduce una disciplina non imparziale che favorisce solo chi intende dar corso ad un siffatto intervento edilizio a discapito del vicino confinante, comprime la posizione giuridica di quest'ultimo che ha la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo, e finisce per comportare elementi di squilibrio

e distorsione nelle relazioni tra proprietari confinanti determinando situazioni di iniquità nei rapporti intersoggettivi;

f2) la posizione del terzo confinante nonostante abbia la medesima natura di diritto soggettivo perfetto finisce in tal modo per subire una diversa tutela a fronte di uno stesso intervento edilizio a seconda che venga realizzato in attuazione delle norme sulla legge regionale sul piano casa, o in forza delle ordinarie norme del piano regolatore;

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

g) sulla disciplina del c.d. "piano casa" si veda in dottrina F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il piano casa – Commento organico all'Intesa Stato-Regioni del 31 marzo 2009 e a tutte le leggi regionali*, Roma 2009 ed ivi, in particolare: R. GIANI, *Conferenza Stato-Regioni ed enti locali- Intesa del 31 marzo 2009* (pp. 5 ss.) e M. RAGAZZO, *Il piano casa del Veneto* (pp. 173 ss.);

h) sul rapporto tra competenza legislativa statale e regionale nella disciplina delle distanze tra edifici si rinvia all'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale tra cui in particolare le seguenti sentenze: 24 febbraio 2017, n. 41, 3 novembre 2016, n. 231, 20 luglio 2016, n. 185, 15 luglio 2016, n. 178 (quest'ultima oggetto della News US in data 18 luglio 2016 e tutte in *Foro it.*, 2017, I, 2566); - 21 maggio 2014, n. 134 (in *Foro it.*, 2014, I, 2009), 23 gennaio 2013, n. 6 (in *Foro it.*, 2013, I, 737, in *Corriere giur.*, 2013, 1057, con nota di BENEDETTI, in *Giur. costit.*, 2013, 149, con nota di CHIEPPA, in *Regioni*, 2013, 629, con nota di DI COSIMO, in *Riv. giur. urbanistica*, 2013, 406, con nota di FARRI); la giurisprudenza costituzionale può essere così riassunta:

h1) non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici; interferendo però con la disciplina dell'ordinamento civile, di competenza statale, l'intervento regionale deve essere rigorosamente circoscritto dal suo scopo — il governo del territorio — che ne detta anche le modalità di esercizio;

h2) quindi 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;

h3) nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza — statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" — è stato individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968, ritenuto dotato di particolare efficacia precettiva e inderogabile, in quanto richiamato dall'art. 41 *quinquies* l. 1150/42;

h4) in considerazione di ciò è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga 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" e le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono state consentite "se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio", poiché "la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati";

i) la possibilità di deroghe da parte del legislatore regionale all'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968 è oggi contemplata dall'art. 2 *bis* t.u. 6 giugno 2001 n. 380, introdotto dall'art. 30, comma 1, decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98: le deroghe possono essere previste dal legislatore regionale soltanto "nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali":

i1) sulla disciplina introdotta dal decreto-legge n. 69 del 2013 si vedano, in dottrina: A. DI MARIO, *Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra stato e regioni dopo il «decreto del fare»* in *Urbanistica e appalti,* 2013, 1121 ss.; A. SCONOCCHIA BIFANI, *Deroghe alle distanze fra costruzioni alle luce del d.l. 21 giugno 2013, n. 69* in *Riv. giur. edilizia* 2014, 16;

i2) la disciplina in esame è stata interpretata restrittivamente dalla Corte costituzionale, che è intervenuta ripetutamente dichiarando l'illegittimità di disposizioni regionali che stabilivano distanze inferiori, senza dare rilievo alle condizioni stabilite dalla legge statale: cfr. le già citate sentenze 24 febbraio 2017, n. 41, 3 novembre 2016, n. 231, 20 luglio 2016, n. 185, 15 luglio 2016, n. 178;

j) sulla disciplina delle distanze cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 707 in *Foro it.* 2018, III, 2010, con nota di E. TRAVI, ove si legge che: l'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 sancisce distanze che sono tendenzialmente inderogabili, venendo in rilievo una norma imperativa avente il fine specifico di garantire l'interesse pubblico ad un ordinato sviluppo dell'edilizia ed alla protezione della salute dei cittadini (prevenendo la formazione di intercapedini malsane); le distanze previste dall'art. 9 cit. sono dunque coerenti con il perseguimento dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze,

dal codice civile; coerentemente, la disciplina imperativa sancita dall'art. 9 cit., predetermina in via generale ed astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza;

k) sul riconoscimento, a una previsione contenuta nel piano regolatore, del carattere di norma integrativa rispetto alla disciplina dettata dal codice, se dettata in materia di distanze e quindi tendente a completare, rafforzare e armonizzare il pubblico interesse ad un ordinato assetto urbanistico (mentre non può considerarsi integrativa se ha come finalità principale la tutela di interessi generali urbanistici) cfr. Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2018, n. 1616 in *Foro it*, 2018, I, 2115, Cass. 12 maggio 2011, n. 10459 in *Giust. civ.*, 2011, I, 1427, con nota di CIAFARDINI; Cass. 30 dicembre 1999, n. 14714; Cass. 23 giugno 1995, n. 7154; Cass. 30 luglio 1984, n. 4519; al contrario la Cassazione ha affermato che la disciplina codicistica delle distanze da osservarsi per l'apertura delle vedute non è integrabile con le norme dei regolamenti locali (in tal senso Cass., se. II civ., 11 giugno 2018, n. 15070 in *Foro it.*, 2018, I, 2760 con nota di BONA;

l) sugli ambiti di autonomia comunale:

   l1) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 4 dicembre 2017, n. 5711 (oggetto della News US in data 21 dicembre 2017) che ha ritenuto "*non è manifestamente infondata, con riferimento ai principi di sussidiarietà (artt. 5, 114 e 118 Cost.) e di riserva alla legislazione esclusiva statale delle funzioni fondamentali del comune (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, l. reg. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, in quanto, nel dettare i criteri per la cd. riduzione del consumo del suolo, determina una illegittima compressione delle potestà urbanistiche comunali*";

   l2) sulla titolarità in capo ai comuni dei poteri di pianificazione del territorio, cfr. Corte cost., 17 luglio 2017, n. 209 in Riv. giur. *edilizia*, 2017, I, 819 ed oggetto della News US in data 31 luglio 2017;

   l3) sui rapporti fra regione ed ente locale nella formazione dello strumento urbanistico e sulle conseguenze di carattere processuale, Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9375, in *Foro it.*, 2011, III, 330 con nota di CARLOTTI, secondo cui "*è inammissibile il ricorso proposto contro un piano regolatore generale notificato soltanto al comune adottante e non anche alla Regione che lo abbia approvato, in considerazione della natura complessa dell'atto impugnato e del concorso delle volontà di entrambi gli enti territoriali alla sua formazione definitiva*";

l4) sulla affermazione secondo cui le funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica non godono di specifica tutela costituzionale, sebbene i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia cfr. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478 in *Foro it.*, 2003, I, 1976, *Urbanistica e appalti*, 2003, 289, con nota di DE PAULI, *Riv. giur. ambiente*, 2003, 515 (m), con nota di MANFREDI; Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378 in *Cons. Stato*, 2000, II, 1316, *Urbanistica e appalti*, 2000, 1183, con nota di MANFREDI;

m) sul tema delle distanze, in dottrina si vedano: A.M. SANDULLI, *Questioni di operatività dei piani regolatori generali e della qualificabilità delle relative disposizioni sulle distanze come norme integrative del cod. civ.* in *Riv. giur. edilizia*, 1958, II, 36; T. MONTECCHIARI, *Le distanze tra costruzioni nella disciplina del codice civile e dei piani regolatori generali* in *Giur. it.,* 1997, I, 269; A. ANCESCHI, *Le distanze legali tra costruzioni,* Milano, 2008; A. MANDARANO, *Le distanze tra edifici tra norme statali, regionali e comunali* in *Urbanistica e appalti* 2008, 231; R. TRIOLA, *Le distanze legali nelle costruzioni,* Milano, 2009; G. GRAZIOSI, *Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiguo* in *Riv. giur. edilizia,* 2013, II, 3 ss.;

n) sulle leggi di interpretazione autentica cfr. S. FOA', *Un conflitto di interpretazione tra corte costituzionale e corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale* in *federalismi.it*, 2011, G.U RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità* in *Giur. costit.*, 2012, 1072, G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Roma, 2017, pag. 152; Corte cost., 20 luglio 2018, n. 167 in *Foro it.,* 2018, I, 2966;

o) sulla sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost. cfr. Corte cost., 20 maggio 2016, n. 110, in *Riv. giur edilizia* 2016, I, 1038, Corte cost., 24 luglio 2015, n. 189, in *Riv. giur. edilizia* 2015, I, 872, Consiglio di Stato, sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 5816;

p) sulla disapplicazione della legge incostituzionale da parte della p.a. (risulta dalla narrativa in fatto che l'Amministrazione comunale ha motivato il diniego gravato anche con riferimento alla illegittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica) è da richiamare la tesi di V. ONIDA, *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1957, che affermava in capo alle p.a. il dovere di disapplicare una legge ritenuta palesemente incostituzionale; l'autorevole tesi non ha tuttavia trovato seguito nell'evoluzione del sistema di giustizia costituzionale, stante il principio di

legalità che regge l'azione amministrativa e l'obbligo di applicare le leggi anche se ritenute incostituzionali; su questa tematica si rinvia a N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 81 ss., nonché a N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale ed autotutela amministrativa* in *Foro it.,* 2008, V, 311.