

Sentenza n. 232 del 2005 (Beni culturali - Edilizia ed urbanistica)

La Consulta, investita della questione di legittimità di alcuni articoli della legge della Regione Veneto in materia di governo del territorio, circoscrive i limiti che le Regioni incontrano nel dettare disposizioni che derogano alle distanze minime tra le costruzioni previste in sede statale.

La questione al vaglio dei giudici delle leggi è originata dal ricorso con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40 – in relazione all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), e all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione – e dell'articolo 50, comma 8, lettera *c*) – in relazione all'articolo 117, commi secondo, lettera *l*), terzo e sesto, nonché all'articolo 3 della Costituzione – della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*). Tale legge detta norme per il governo del territorio, definendo, in particolare, le competenze degli enti territoriali, le regole per l'uso dei suoli, i diversi livelli e strumenti di pianificazione, le forme di coordinamento ed integrazione delle informazioni, i procedimenti. L'articolo 40 prevede che il Piano di assetto del territorio (PAT), previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti nei centri storici, determini – anche relativamente alle ville venete nonché agli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale – le categorie in cui gli stessi debbono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela e, quindi, individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili. La norma prevede, inoltre, che il Piano degli interventi (PI) attribuisca a ciascun manufatto le caratteristiche tipologiche di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio. Tale disposizione sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost., che rispettivamente riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ed alla sua potestà regolamentare la tutela dei beni culturali. Invero, il ricorrente rileva come nella tutela dei beni culturali rientri, innanzitutto, il potere di riconoscere i beni culturali come tali.

L'articolo 50, comma 8, lettera *c*), della legge regionale, stabilisce tra gli edifici distanze minori di quelle previste dall'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, nelle zone omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore. La norma è denunciata per invasione della competenza esclusiva statale, incidendo, la materia delle distanze tra i fabbricati, nell'ordinamento civile.

La Corte accoglie quest'ultima censura, ricordando che, da un lato, la disciplina delle distanze rientra, senza alcun dubbio, nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza

dello Stato, e che, dall'altro, nel riparto di potestà legislative, alle Regioni è attribuita la competenza concorrente nella materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia. Le Regioni, pertanto, sono tenute ad esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, primo dei quali, in materia di distanze tra fabbricati, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori. In secondo luogo, l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. *Tali principi – ricorda la Corte – si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.*

I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi. (Considerato in diritto n. 4). La norma regionale censurata non risponde ai suddetti requisiti di legittimità proprio perché non attiene all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali in cui la suddetta deroga è consentita ma, con riguardo ad una situazione particolare costituita da una costruzione già esistente posta a distanza dal confine inferiore a quella prescritta, autorizza il proprietario del fondo confinante a costruire o a mantenere il proprio fabbricato ad una distanza dall'altro manufatto preesistente inferiore a quella ordinariamente stabilita, con il solo rispetto della prescritta distanza dal confine.

La questione concernente l'articolo 40, invece, non è fondata. Ritiene, infatti, la Corte che la tutela dei beni culturali, inclusa nella lett. s) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., tra quelle di competenze legislativa esclusiva dello Stato, è materia che ha un proprio ambito oggettivo, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, la "tutela dell'ambiente", più che una materia, rappresenta un compito, nell'esercizio del quale concorrono lo Stato, che conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e da queste non derogabili, ed anche le Regioni, legittimate ad intervenire nei settori di loro competenza ai sensi del terzo e del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Nella disciplina dei beni

culturali, s'intrecciano competenze esclusive statali e concorrenti, come confermato anche dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e paesaggistici*) che ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, comma 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, comma 3). Inoltre, a rendere evidente la connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell'ambiente, sono le lettere *f*) e *g*) del comma 4 dell'articolo 10 del codice, le quali elencano, tra i beni culturali, le ville, i parchi, i giardini, le vie, le piazze e in genere gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico. Con riguardo a tale ultimo rilievo viene in evidenza la competenza regionale. Come già ricordato, la materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia, rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. Tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare hanno rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine.

La norma impugnata non è invasiva della sfera di competenza statale in quanto la disciplina regionale non è sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva rispetto a quest'ultima, in modo da assicurare, nella predisposizione della normativa di governo del territorio, la tutela dei beni culturali coinvolti nei centri storici. Per la Corte, *la legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell'ambito dell'ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio – e quindi per quanto concerne le peculiarità di questa – si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia* (Considerato in diritto n. 2).

Dott. ssa Paola Garro