

Commento alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale
del Veneto, Sez. II, 9 maggio 2014, n. 589

Presidente	Oria Settesoldi
Referendario, Estensore	Giovanni Ricchiuto
Referendario	Nicola Fenicia
Udienza del	09/04/2014
Deposito del	09/05/2014

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, con la sentenza n. 589/2014, statuiva sul ricorso proposto da F. Gonzo contro il Comune di Isola Vicentina, confermando ancora una volta la sua giurisprudenza in materia di distanza dai confini in base alla normativa del c.d. Piano casa.

Il ricorrente, al fine di dotare di copertura la pompeiana che univa due corpi di fabbricati di sua proprietà, chiedeva al Comune di Isola Vicentina idoneo permesso di costruire ai sensi dell'art. 2 della L.R. Veneto n. 14/2009. Tuttavia, il Responsabile del Servizio Edilizia Privata negava il rilascio del titolo abilitativo richiesto, richiamandosi in particolare all'art. 14 delle Norme Tecniche Operative comunali, il cui dispositivo fissa la distanza minima dal confine in cinque metri e ne subordina il possibile superamento solo mediante la sottoscrizione di un atto di vincolo tra le parti confinanti.

F. Gonzo impugnava il diniego lamentandone la violazione dell'art. 2 co. 1 L.R. 14/2009 e, in via subordinata, dell'art. 8 co. 4 della L.R. 13/2011.

SOMMARIO:

- 1. LA L.R. VENETO N. 14/2009**
- 2. IL RISPETTO DELLE DISTANZE**
- 3. LA PRIMA CASA DI ABITAZIONE**
- 4. CONCLUSIONI**

1. LA L.R. VENETO N. 14/2009

In diversi contenziosi si è chiesto al giudice amministrativo di verificare la legittimità e la corretta applicazione della Legge regionale del Veneto n. 14 del 2009 da parte di regolamenti comunali, in particolare accertando se il potere del Comune di limitare l'applicazione della disciplina con essa introdotta sia stato esercitato legittimamente.

Quid est? La Regione del Veneto ha approvato la Legge regionale n. 14 del 08 luglio 2009 (B.U.R. n. 56 del 10 luglio 2009), maggiormente nota come "Piano casa", con l'obiettivo di rilanciare l'attività edilizia attraverso l'ampliamento degli edifici esistenti e la loro contemporanea ottimizzazione delle prestazioni energetiche e della qualità architettonica.

Non si tratta di una legge né urbanistica né edilizia, pur avendo contenuti che incidono significativamente sulla disciplina di queste materie: essa è prima di tutto una legge economico-finanziaria, mirante alla promozione degli investimenti privati per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale.

La risposta del T.A.R. Veneto circa il ruolo rivestito dall'introdotta è stata, in numerose sentenze, nel senso che la norma legislativa regionale, che consente "l'ampliamento degli edifici esistenti in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali,

comunali, provinciali e regionali", si impone anche sopra le norme comunali sulle distanze; che le specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale su cui il Comune può fondare le limitazioni al Piano casa, come prescritto dall'art. 9 co. 5 della L.R. 14/2009, devono comunque assicurare il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale (T.U. sull'edilizia) e non devono avere un contenuto sostanzialmente abrogativo delle disposizioni contenute nella Legge regionale; che i consigli comunali non possono intervenire con successive deliberazioni al fine di modificare ed integrare le determinazioni assunte con la deliberazione iniziale, per esigenze di certezza del diritto, alle quali si associa anche la tutela degli affidamenti e la necessità di evitare il rischio di disparità di trattamento.

Su tale argomento è intervenuto pure il Presidente della Sezione II del T.A.R. Veneto, Dott. Amedeo Urbano, relazionando al convegno tenutosi a Castelfranco Veneto in data 25 novembre 2011. Egli ha evidenziato come le sentenze della Sezione II hanno individuato alcuni punti fermi, così fornendo alle Amministrazioni preziosi ed utili elementi per l'applicazione delle norme *de quo*.

2. IL RISPETTO DELLE DISTANZE

L'articolo 9 comma 8 della L.R. 14/2009, rimasto invariato anche a seguito della novella del 2011 (c.d. Piano casa II, L.R. Veneto 08.07.2011 n. 13), fa salve le disposizioni statali sulle distanze tra costruzioni, senza distinguere in base alla loro fonte normativa.

I giudici del T.A.R. Veneto hanno chiarito che tale dispositivo deve essere interpretata nel senso che le norme statali sulle

distanze non possono essere derogate, e ciò a differenza delle diverse disposizioni eventualmente contenute nelle norme di piano/regolamento edilizio.

Il problema si è posto in quanto tali previsioni sono generalmente considerate integrative di quelle statali, in forza del richiamo operato dall'articolo 873 del codice civile, sicché si è posta la necessità di verificarne la derogabilità.

In fattispecie come quella sottoposta all'attenzione del Tribunale dal Signor F. Gonzo di Isola Vicentina, nelle quali l'amministrazione comunale nega il titolo edilizio a motivo del rilevato contrasto con le distanze dai confini previsti dal piano regolatore, si è evidenziato che l'art. 873, nella parte in cui stabilisce che *"nei regolamenti locali non può essere stabilita una distanza maggiore"*, determina la natura parzialmente dispositiva della previsione contenuta nella prima parte, ma non comporta, atteso il suo tenore letterale, un rinvio formale ai regolamenti locali, i quali dunque non completano la norma di legge e non ne acquistano comunque la forza.

I giudici del T.A.R., inoltre, anche a prescindere dalla valutazione suddetta, hanno osservato che tra i regolamenti locali che concorrono a disciplinare la materia delle distanze devono essere incluse tutte le disposizioni conferenti non statali e, conseguentemente, anche quelle di fonte regionale, tra le quali rientrano le norme di cui alla L.R. 14/2009 che consentono gli ampliamenti in deroga a tutti i regolamenti comunali, e dunque anche a quelli sulle distanze. *Etiam* tali previsioni sono destinate a prevalere sui regolamenti comunali, atteso il grado superiore nella gerarchia delle fonti.

Siffatta soluzione ha costituito oggetto di alcuni rilievi critici, volti ad evidenziare il possibile proliferare di un contenzioso innanzi al giudice civile su iniziativa dei vicini che assumano di essere pregiudicati dall'applicazione delle diverse distanze dal confine stabilite dalla normativa statale rispetto a quelle maggiori previste dalla disciplina comunale. Ad ogni modo, tali preoccupazioni possono certamente essere ridimensionate in considerazione sia della doverosa applicazione del limite statale sia dalla circostanza che tale parametro opera per tutti, ossia a condizione di reciprocità tra i vicini che volessero trarre vantaggio dall'applicazione delle norme del Piano casa.

La previsione, dunque, appare coerente e ragionevole, anche in considerazione della finalità di impulso degli investimenti privati nel settore dell'edilizia perseguita dal legislatore regionale.

3. LA PRIMA CASA DI ABITAZIONE

Per quanto concerne gli ampliamenti della prima casa di abitazione, il giudice amministrativo ha in maniera ferma e decisa affermato il principio della diretta applicazione della L.R. Veneto 14/2009, escludendo la necessità della preventiva adozione di deliberazioni comunali.

Il Piano casa, tuttavia, si riferisce ai concetti di *"prima abitazione del proprietario o dell'avente titolo"* (art. 7 co. 1) e di *"prima casa di abitazione"* (art. 9 co. 3 e 7), ma senza fornirne compiuta definizione.

Su tale argomento, allora, è intervenuta la circolare regionale n. 2797 del 22.09.2009, la quale asserisce che *"la norma intende favorire la c.d. "edilizia di necessità" (prima casa) richiamandosi ad una fattispecie già presente nella*

legislazione statale sia relativa alla materia edilizia che alla materia fiscale, consentendo in sede di immediata applicazione gli interventi in favore del proprietario od avente titolo che intendono procedere all'ampliamento della prima casa di abitazione e riducendo l'onerosità di tali interventi".

Oggi è la L. 09.10.2009 n. 26 che fornisce la seguente interpretazione autentica: "Per "prima abitazione del proprietario" ... e "prima casa di abitazione" ... si intendono le unità immobiliari in proprietà, usufrutto o altro diritto reale in cui l'avente titolo, o i suoi familiari, risiedano oppure si obbligino a stabilire la residenza e a mantenerla per ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14".

La Legge in parola, quindi, non si limita a chiarire le nozioni, bensì dispone che eventuali provvedimenti negativi rilasciati dal Comune sulla base di un'interpretazione diversa da quella indicata devono essere riesaminati alla luce di quanto previsto dalla medesima normativa regionale.

La prima casa, in altre parole, segna il limite della competenza comunale, nel senso che il legislatore l'ha assoggettata esclusivamente alla disciplina della L.R. 14/2009, la quale non può essere modificata dall'ente territoriale con propri atti regolamentari; di ovvia conseguenza, la prima casa gode sempre dell'immediata nonché integrale applicazione della predetta Legge.

Va, peraltro, ricordato che, in ordine alle garanzie della potestà regolamentare degli enti locali, si registrano pure interventi del giudice costituzionale, che ha stabilito in primo luogo la legittimità di un intervento del legislatore

regionale nel fissare i "requisiti minimi di uniformità" nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente locale, pur sempre però a condizione che ricorrano "specifiche esigenze unitarie"; ed ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali che assegnavano alla Regione una potestà regolamentare cedevole rispetto al successivo intervento regolamentare locale (Corte cost., n. 246 del 2006).

4. CONCLUSIONI

Il T.A.R. Veneto, con la sentenza n. 589/2014, ha accolto il ricorso n. 939/2013, respingendo *in toto* le eccezioni formulate dal Comune-resistente di Isola Vicentina.

A tale conclusione, d'altronde, si può facilmente pervenire riferendosi alla circolare regionale n. 4 del 29.10.2009 (e proprio in tale modo ha ragionato il Tribunale investito della causa), nella quale viene specificato come la L.R. Veneto n. 14/2009 si articola in due parti: "l'una, necessaria e inderogabile, relativa alla prima casa, di operatività immediata e generalizzata, l'altra, flessibile ed eventuale, rimessa alle scelte di ciascun Comune e variamente modellabile entro i parametri ed i criteri fissati dalla Regione. Limite implicito all'applicazione della legge regionale speciale sono le norme statali di principio in materia edilizia, nonché tutte le disposizioni statali dettate nelle materie di competenza esclusiva dello Stato".

Con l'intervento del 2011 il legislatore regionale ha definitivamente chiarito che i Comuni non possono introdurre alcuna limitazione ulteriore rispetto a quella normativamente prevista in relazione alle prime case di abitazione, con la sola ed esclusiva deroga concernente gli interventi ammessi in

centro storico, in quanto subordinati all'emanazione di una delibera consiliare.

In definitiva, la Sezione II del T.A.R. Veneto, confermando ancora una volta che la Legge regionale del Veneto n. 14 del 2009, così come modificata dalla successiva Legge n. 13 del 2011, consente di derogare alle previsioni sulle distanze minime stabilite dagli strumenti urbanistici locali, ha ricostruito la volontà del legislatore regionale valorizzando, nell'attività ermeneutica, la *ratio* sottesa allo stesso intervento normativo in esame, senza trascurare le esigenze di contemperamento tra i diversi e tutti rilevanti valori che entrano in gioco nell'applicazione di tale disciplina.

Dott.ssa Eleonora Mercurio

Nata a Legnago (VR) il 11/02/1988

Residente in Legnago (VR), Via Vallette n. 43/I

Con studio in Legnago (VR), Via Roma n. 21

Indirizzo e.mail: eleonora.mercurio@tiscali.it

Recapito telefonico: 340.6272428

Iscritta al Registro Speciale dei Praticanti Avvocati dal
22/04/2013