

Sentenza della Corte costituzionale n. 175/2019.

Materia: ordinamento civile.

Parametri invocati: articoli 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima.

Oggetto: articolo 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un divieto di installare recinzioni, che, *“in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici”*.

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un generico e generale divieto di installare recinzioni, indipendente dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle medesime. Il divieto in questione contrasterebbe anzitutto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe *in peius* sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà” e comprimerebbe arbitrariamente “una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in materia di ordinamento civile”. Il giudice rimettente prospetta, inoltre, il contrasto con l'articolo 42 Cost, in quanto il diritto di proprietà, che include la facoltà di realizzare recinzioni, sarebbe indebitamente sacrificato, senza che ricorrano le “condizioni previste dall'ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici”, in coerenza con la funzione sociale che caratterizza il diritto di proprietà. Sarebbe, altresì, violato l'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto il divieto di realizzare recinzioni, “completamente scisso dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle recinzioni e dunque da ogni apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale id est dalla salvaguardia dei valori culturali ed ambientali”, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, con riguardo alla “definizione delle categorie di interventi edilizi”, e, in particolare, con la normativa statale di principio posta dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”. Di regola, “le recinzioni senza opere murarie” rientrerebbero nel novero degli “interventi edilizi liberi” e il legislatore regionale, “vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato”, non potrebbe introdurre “regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero [...] divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali”. Il rimettente, infine, censura la disciplina regionale per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.: infatti, la disposizione in esame, nel consentire l'installazione delle recinzioni che servono a “impedire dall'esterno l'ingresso

involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni” soltanto con il previo rilascio delle “autorizzazioni previste nell’ambito dei piani di prevenzione” predisposti dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC), sarebbe lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. In particolare, per le recinzioni finalizzate a impedire l’ingresso della fauna selvatica, sarebbe previsto un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto alle recinzioni poste a protezione degli edifici e degli animali, per contro completamente liberalizzate (articolo 118, comma 1, lettera l), della l.r. Umbria 1/2015). La disciplina apprestata dal legislatore regionale sarebbe inoltre “macroscopicamente irragionevole”, in quanto l’attività di coltivazione e di allevamento del bestiame sarebbe impossibile senza un sistema di recinzioni, e sarebbe “contraddittoria” rispetto alla scelta di incentivare l’uso di strumenti difensivi per la prevenzione del danno alle colture agricole (articolo 6 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2009, n. 17, recante “Norme per l’attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l’indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall’attività venatoria”). La Corte, rigettata, innanzitutto, l’eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, proposta dalla Regione Umbria, espone le ragioni di merito alla luce delle quali le questioni sollevate sono fondate. Premesso che l’esclusione, nelle zone agricole, di qualunque tipo di recinzione dei terreni si colloca nella più ampia disciplina degli interventi edilizi nel territorio agricolo (cfr., sul punto, Consiglio di Stato, sezione sesta, 23 maggio 2019, n. 3346), la Corte ricorda che la recinzione è strumentale all’esercizio dello *ius excludendi alios* (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 luglio 2014, n. 3408) nel caso in cui sia stata realizzata con materiale di scarso impatto visivo, abbia dimensioni ridotte e sia priva di opere murarie di sostegno, pur mirando a proteggere da eventuali intrusioni le proprietà così delimitate. Per contro, quando la recinzione determini, per le sue concrete caratteristiche, un’apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale, è indispensabile (in questo senso, cfr. Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 12 giugno 2019, n. 3932), il previo rilascio di un idoneo titolo abilitativo preordinato all’esercizio dello *ius aedificandi*. La Corte ricorda, poi, che per consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la facoltà di chiudere il fondo, connaturata al diritto di proprietà, può essere limitata soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, sentenze 4 marzo 2015, n. 362, e 5 febbraio 2008, n. 40, e Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, sentenza 10 maggio 2012, n. 532). Poste tali premesse, la Corte ritiene che la norma in esame sia da ritenersi costituzionalmente illegittima, tenuto conto dell’intervenuta violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (articolo 117, secondo comma, lettera l, Cost.), disciplinata organicamente dal Libro III del codice civile, anche sotto il profilo dell’attribuzione al proprietario del diritto di chiudere il fondo in ogni tempo (articolo 841 cod. civ.). In particolare, il Titolo II e la Sezione I del Capo II del codice civile definiscono il contenuto del diritto di proprietà, con particolare riferimento ai limiti del diritto di chiudere il fondo, pur nel contemperamento con l’interesse dei terzi (articoli 840, secondo comma, 842, primo comma, 843 e 844 cod. civ.) e con gli scopi di pubblico interesse (articolo 845 cod. civ.). Nel caso in esame, vietando le recinzioni dei terreni agricoli che non siano espressamente previste dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, il legislatore regionale ha oltrepassato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio, che riconosce la potestà delle Regioni di dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all’uso del territorio (sentenza n. 105 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto), in conformità con i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale. Nell’ambito di un equilibrato bilanciamento tra interessi, al legislatore regionale è consentito

conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, nel rispetto delle peculiarità dei territori coinvolti. In particolare, la Corte osserva che al legittimo esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio possono essere ricondotte disposizioni specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni oppure limitazioni puntuali connesse con la particolarità del territorio o, ancora, specificazioni in merito al regime edilizio applicabile, in coerenza con la normativa statale del d.P.R. 380/2001, ma non la disciplina di un potere correlato al governo del territorio, tradizionalmente oggetto di codificazione statale, di cui intende regolare il contenuto sostanziale, escludendo, in via generale, una facoltà che il codice civile considera parte integrante del diritto di proprietà. In questa prospettiva, trova conferma la riconducibilità della disciplina regionale all'ordinamento civile, che "si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati" (sentenza n. 352 del 2001, punto 6.2. del Considerato in diritto; negli stessi termini, sentenza n. 159 del 2013, punto 4. del Considerato in diritto). Sulla base di quanto sopra, la Corte rileva la violazione della competenza esclusiva statale sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., con conseguente illegittimità della norma in esame.