REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Prot. n. 23195/D.G.
Regione Autonoma della Sardegna
DG Pianificazione Urbanistica Territoriale
Prot. Uscita del 11/06/2018
nr. 0023195
Classifica XII.1.2
04 – 02 – 00

Cagliari, 11.06.2018

> COMUNE DI VILLAPUTZU
PEC

Oggetto: Parere in merito all'applicazione delle previsioni in materia di distanze tra edifici e dai confini contenute nelle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Urbanistico Comunale e del Piano Particolareggiato del Centro Matrice.

Con nota n. 2558 del 27.02.2018 (protocollo RAS n. 7989 del 27.02.2018), integrata dalla successiva nota n. 2659 del 28.02.2018 (protocollo RAS n. 8184 del 28.02.2018), il Comune in indirizzo chiede chiarimenti in merito all'applicazione delle norme dello strumento urbanistico comunale e del piano particolareggiato del centro matrice in materia di distanze tra pareti finestrate e dai confini.

Con il primo quesito presente nella nota n. 2558 del 27.02.2018 chiede se sia *"possibile consentire la realizzazione di fabbricati sul confine, anche senza accordo tra confinanti"*, stante la previsione contenuta nell'articolo 2.4.3, lettera c), delle NTA che prevede *"La distanza minima assoluta tra nuove pareti finestrate e pareti di edifici antistanti deve essere almeno di m 10,00; la distanza minima dai confini pari almeno a metà dell'altezza dei fabbricati, salvo diverso accordo tra i confinanti, registrato nelle forme di legge"*.

La risposta al quesito trova il suo fondamento nella giurisprudenza amministrativa e civile secondo cui le disposizioni in materia di distanze contenute negli strumenti urbanistici locali sono integrative delle norme del Codice Civile *"avendo la finalità non solo di disciplinare i rapporti di vicinato fra privati ma anche quello di promuovere un ordinato assetto urbanistico"* (tra le tante, Cassazione Penale III n. 64401/2005), in forza della previsione contenuta nell'articolo 873 del Codice Civile stesso che recita *"Le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore"*.

Pertanto, posto che le disposizione del Codice Civile risultano integrate dalle previsioni contenute nell'articolo 2.4.3, lettera c), delle NTA, è parere della Direzione Generale scrivente che l'articolo in esame, così come formulato, preveda unicamente la possibilità di realizzare fabbricati ad una distanza dal confine *"pari almeno a metà dell'altezza dei fabbricati"* e consenta la costruzione sul confine solo tramite un *"accordo tra i confinanti, registrato nelle forme di legge"*.

Con il secondo quesito presente nella nota n. 2558 del 27.02.2018 chiede, in riferimento alla previsione contenuta nello stesso articolo 2.4.3, lettera c), delle NTA, se sia corretta la procedura applicata dall'ufficio tecnico che "*in presenza di lotti … compromessi (che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a m 24,00) consente la riduzione delle distanze nel rispetto delle misure minime indicate dal Codice Civile, attivando la procedura del passaggio in Consiglio Comunale (…), che vagli, nel dettaglio, la*

sussistenza dei presupposti per la concessione della deroga ed esprima una congrua valutazione (oltretutto previo preventivo avviso al confinante, in applicazione dell'articolo 7 della legge n. 241/1990)". [1]

La procedura applicata dall'ufficio tecnico comunale appare corretta in quanto la giurisprudenza è concorde nel ritenere che ogni procedura di "deroga urbanistica" deve essere preceduta da apposita deliberazione consiliare, dal momento che trattasi di una modifica – seppur limitata ad un preciso ambito spaziale – alle norme generali di piano, che, come noto rientrano nella competenze esclusiva del Consiglio Comunale. Ciò trova riscontro anche nel tenore letterale della norma di riferimento sui "lotti compromessi" contenuta nell'articolo 5, comma 7, del DA n. 2266/U del 1983, che nell'affermare che il *"Comune può consentire la riduzione delle distanze"*, rimanda, di fatto, all'organo comunale competente in materia urbanistica – il Consiglio Comunale – le valutazioni in merito alla modifica puntuale delle scelte di pianificazione effettuate nello strumento urbanistico per la riduzione, da 10 metri a 3 metri, delle distanze tra pareti finestrate.

Anche il TAR Sardegna ha avuto modo di precisare che *"la derogabilità (per la distanza fra costruzioni con pareti finestrate) ammessa dall'articolo 5, comma 7, del Decreto Floris (...) consente unicamente all'interessato di formulare "specifica" ed appropriata istanza di applicazione della deroga, alla quale, poi, deve seguire obbligatoriamente l'espletamento del peculiare procedimento (con delibera del Consiglio comunale, trattandosi, di una sorta di modifica dello strumento urbanistico – ancorché limitata ad un caso particolare), che vagli, nel dettaglio, la sussistenza dei presupposti per la concessione della deroga ed esprima una congrua valutazione (oltretutto previo preventivo avviso al confinante, in applicazione dell'articolo 7 della legge n. 241/1990)"* (TAR Sardegna II, 29.05.2007 n. 1142; TAR Sardegna, 18.02.2003 n. 202; TAR Sardegna, 28.02.2002 n. 225; TAR Sardegna, 26.09.2001 n. 1032)

Ancora, *"il potere di concedere la "deroga" dell'obbligo di rispettare le distanze fra pareti prospicienti, di cui almeno una finestrata, è previsto (quale norma-fonte) dal cosiddetto "Decreto Floris" (...), all'articolo 5, ove si attribuisce al Consiglio comunale il potere di concedere la riduzione delle distanze, nel rispetto delle disposizioni del Codice Civile, nel caso di impossibilità di costruire in aderenza, qualora il rispetto delle distanze tra pareti finestrate comporti l'inutilizzazione dell'area o una soluzione tecnica inaccettabile".*

Tale norma impone la comunicazione dell'avvio del procedimento "ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi ... Qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento". L'obbligo di preventivo avviso di avvio del procedimento deve, quindi, essere rispettato anche nei confronti del soggetto potenzialmente leso dalla concessione della deroga (confinante), che deve essere posto in grado di interloquire in merito alle valutazioni che il Comune compie ai fini della valutazione della sussistenza – o meno – dei presupposti previsti dalla disposizione citata (articolo 5 Decreto Floris) ... Ne consegue che il procedimento di deroga, così come realizzato dal Comune, risulta illegittimo sia per la totale assenza di riscontro dei presupposti di fatto legittimanti il potere di deroga sia per l'omessa

[1] Si riporta la citata lettera f dell'articolo 2.4.3 delle NTA del PUC:
Nelle aree inedificate o risultanti libere a seguito di demolizione autorizzata che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a m 24,00 nel caso di impossibilità di costruire in aderenza e qualora il rispetto delle suddette distanze comporti la inutilizzazione dell'area o una soluzione tecnica inaccettabile, il Comune può consentire la riduzione delle distanze nel rispetto delle misure minime indicate dal Codice Civile.

comunicazione dell'avvio del procedimento al confinante" (TAR Sardegna, 18.02.2003 n. 202; TAR Sardegna, 28.02.2002 n. 225; TAR Sardegna, 26.09.2001 n. 1032).

Su quest'ultimo punto vale la pena precisare che è comunque compito del Consiglio Comunale, informato il soggetto potenzialmente leso dalla riduzione delle distanze e tenendo conto delle eventuali osservazioni pervenute, esprimere le proprie valutazioni in merito alla concessione della "deroga".

Infine, con la nota n. 2659 del 28.02.2018 viene chiesto un ultimo parere sull'applicabilità della disciplina contenuta nell'articolo 9, lettera f), delle NTA del "Piano Particolareggiato del Centro Matrice", sempre in materia di distanze[2], che, in sintesi, prevede una distanza minima tra pareti finestrate di 8 m, una distanza minima degli edifici dai confini pari alle previsioni del Codice Civile, la possibilità di conservare l'allineamento dei fabbricati esistenti nei tratti di strada con tessuto urbano definito, la possibilità di realizzazione in deroga nei lotti "compromessi", che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a 20,00 m, e, da ultimo, la possibilità di stipulare accordi diversi tra confinanti per le distanze dal confine, nel limite comunque delle misure minime indicate dal Codice Civile.

Dall'analisi delle norme indicate appaiono due punti critici. Il primo laddove si prevede che *"La distanza minima tra nuove pareti finestrate e pareti di edifici antistanti deve essere almeno di 8 m (ai sensi dell'articolo 5 del DA 22 dicembre 1983 n. 2266/U – Decreto Floris); per la distanza minima degli edifici dai confini valgono le disposizioni dal Codice Civile";* il secondo dove recita: *"Nelle aree inedificate o risultanti libere a seguito di demolizione autorizzata che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a 20,00 m nel caso di impossibilità di costruire in aderenza e qualora il rispetto delle suddette distanze comporti la inutilizzazione dell'area o una soluzione tecnica inaccettabile, il Comune consente la riduzione delle distanze nel rispetto delle misure minime indicate dal Codice Civile".*

Entrambi i punti risultano, infatti, conformi alle disposizioni del DA n. 2266/U del 22.12.1983, ma non in linea con la disciplina generale del PUC che, nel primo caso, prevede una distanza tra pareti finestrate pari a 10 m e non 8 m e la possibilità di costruire sul confine solo previo *"accordo tra i confinanti, registrato nelle forme di legge"* e, nel secondo caso, la possibilità di deroga per i lotti compromessi che si *"estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a 24,00 m"* e non a 20,00 m come, invece previsto nelle citate norme del Piano Particolareggiato.

Tali norme, salvo modifica delle previsioni dello strumento urbanistico generale, nei limiti previsti dalle vigenti disposizioni (in particolare articolo 20, comma 9-bis, della legge regionale n. 45/1989 sulle varianti consentite

---

[2] Si riporta la citata lettera f dell'articolo 9 delle NTA del PPCM:

- *La distanza minima tra nuove pareti finestrate e pareti di edifici antistanti deve essere almeno di 8 m (ai sensi dell'articolo 5 del DA 22 dicembre 1983 n. 2266/U – Decreto "FLORIS"); per la distanza minima degli edifici dai confini valgono le disposizioni dal Codice Civile.*
- *È fatta salva la possibilità di conservare l'allineamento dei fabbricati esistenti nei tratti di strada con tessuto urbano definito.*
- *Nelle aree inedificate o risultanti libere a seguito di demolizione autorizzata che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore a m 20,00 nel caso di impossibilità di costruire in aderenza e qualora il rispetto delle suddette distanze comporti la inutilizzazione dell'area o una soluzione tecnica inaccettabile, il Comune consente la riduzione delle distanze nel rispetto delle misure minime indicate dal Codice Civile.*
- *Sono consentiti accordi diversi tra confinanti per le distanze dal confine, nel limite comunque delle misure minime indicate dal Codice Civile.*
- *Al fine di migliorare le condizioni delle abitazioni preesistenti al primo Programma di fabbricazione (1971), può essere consentita, l'apertura di finestre, nei vani privi di luce diretta, a distanze inferiori a quelle sopra indicate (purché nel rispetto delle misure minime e delle regole indicate dal vigente Codice Civile).*

in assenza di PUC adeguato al PPR), non saranno applicabili stante la prevalenza delle disposizioni del piano generale su quelle del piano particolareggiato, che, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 1150/1942 e ai sensi dell'articolo 21 della legge regionale n. 45/1989, costituisce un piano di attuazione del piano generale (o di secondo livello) che non può, pertanto, porsi in contrasto con la disciplina prevista dal piano generale stesso (sul tema della prevalenza delle disposizioni previste dal piano generale sul piano attuativo vedi, tra le tante, TAR Friuli, 19.07.1985 n. 198; TAR Sardegna, 23.02.2000, n. 171; TAR Umbria, 03.07.2001, n. 365; TAR Lazio, Roma I, 11.04.2003, n. 3345; TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 20.04.2009 n. 113; TAR Toscana I, 16.01.2017 n. 38).

Il Direttore Generale
Ing. Antonio Sanna

D.S. Alessandro Pusceddu
R.S./ F.I. Ing. Giorgio Speranza