

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Distanze tra costruzioni - Regolamenti locali - Natura giuridica ed effetti su di essi dell'art. 873 c.c.

Tar Sardegna - Cagliari, Sez. I, 18 luglio 2023, n. 543

[...] I regolamenti locali hanno [...] carattere integrativo della norma primaria, che non si esaurisce nella sola deroga alle distanze minime previste dal codice, ma si estende all'intero impianto di regole e principi dallo stesso dettato per disciplinare la materia, compreso il meccanismo della prevenzione, che gli strumenti di pianificazione locali possono eventualmente escludere, prescrivendo una distanza minima delle costruzioni dal confine o negando espressamente la facoltà di costruire in appoggio o in aderenza [...]".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cagliari, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e di Spano Opere Edili S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 20 aprile 2023, svoltasi in modalità da remoto, il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono comproprietari di un lotto edificato ubicato in Cagliari nella via Cinquini n. 33, distinto al N.C.E.U. col Foglio 6, Mappale 3082 (un villino unifamiliare circondato sui quattro lati da un'area cortilizia, interessato da concessione in sanatoria con provvedimento prot. n. 17510 dell'8.8.2006 del Comune di Cagliari).

1.1. Limitrofo a tale lotto è quello, oggetto dell'odierno giudizio, attualmente di proprietà dell'Impresa "Spano Opere Edili S.r.l.", distinto al N.C.E.U. col Foglio 6, Mappale 3132, su parte del quale insiste da tempo una servitù di passaggio a favore del lotto dei ricorrenti, la cui esistenza è stata riconosciuta già con atto di transazione del 1993 ed ultimamente con rogito in data 11.11.2016.

1.2. Quest'ultimo lotto ricade nel Piano di Risanamento Urbanistico (PRU) di "Is Cornalias" (approvato definitivamente ai sensi della L.R. n. 23/1985 con deliberazione di C.C. n. 91/1999, entrato in vigore definitivamente a seguito della pubblicazione sul BURAS n. 33 del 30.9.1999 e recepito integralmente nel PUC vigente), in zona "Lotti predisposti ad accogliere altri interventi edilizi".

1.3. La società Spano Opere Edili S.r.l., a seguito di DUAAP presentata al Comune in data 11.7.2016 e dopo apposita Conferenza di Servizi, ha ottenuto il “provvedimento unico” di accoglimento della “istanza per l’autorizzazione all’intervento di realizzazione di un fabbricato per civile abitazione nella via Cinquini – Cagliari”.

È stato quindi edificato il primo solaio nonché i pilastri per la realizzazione del secondo solaio della struttura assentita.

1.4. Con l’odierno gravame i ricorrenti hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, deducendone l’illegittimità sulla base dei seguenti motivi.

1) Violazione di legge quanto al principio di “prevenzione”; eccesso di potere in relazione alla ponderazione degli interessi in gioco; violazione di legge quanto all’orientamento giurisprudenziale prevalente in ordine al “combinato disposto” dell’art. 41-*quinquies* della l. n. 765/1967 e dell’art. 9 del D.M. n. 1444/1968.

I ricorrenti lamentano il contrasto degli atti impugnato con l’art. 41-*quinquies* della l. n. 765/1967 in combinato disposto con l’art. 9 del D.M. n. 1444/1968, deducendo che:

- le norme in parola prescrivono che la distanza minima tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti è di 10 metri;
- ai fini del computo delle distanze assumerebbero rilievo tutti gli elementi costruttivi, anche accessori, qualunque sia la funzione, fatta eccezione per gli sporti e gli aggetti di modeste dimensioni con compiti meramente decorativi e di finitura;
- i fili dell’erigendo fabbricato della controinteressata da considerarsi onde valutare in termini di ragionevole ponderazione i distacchi tra corpi di fabbrica risulterebbero quelli più esterni, stante la loro dimensione tipologica tale da inquadrarli come elementi strutturali intimamente connessi con il corpo centrale del manufatto edilizio oggetto del contendere.

2) Eccesso di potere per inadeguatezza istruttoria quanto alle implicazioni della soluzione progettuale avanzata dalla controinteressata in violazione delle distanze da osservare in caso di apertura di una veduta che consenta l’affaccio sul fondo del vicino.

Lamentano i ricorrenti che la proposta progettuale avanzata nell’interesse della “proprietà” del lotto per cui si controverte, e (con essa) il provvedimento comunale di assenso edilizio, pretermetterebbero integralmente l’esigenza di tutelare la riservatezza del loro lotto. Si tratterebbe di un interesse ben distinto rispetto a quelli inerenti alla sicurezza, salubrità e igiene.

Sarebbero dunque violate le distanze minime previste per le vedute.

3) Eccesso di potere per incongruenza nella motivazione.

I ricorrenti deducono che il Comune non dà conto delle ragioni per cui una mera riduzione della profondità degli aggetti – quale quella posta in essere dalla controinteressata su balconi, verande e altri

corpi aggettanti, con modifica della proposta progettuale in corso di procedimento – possa aver trasformato una proposta a loro dire *contra ius* rendendola rispondente alla disciplina normativa.

4) Violazione di disposizione regolamentare; eccesso di potere per difetto d'istruttoria.

Lamentano i ricorrenti che il balcone “a sbalzo”, a servizio dell'appartamento al piano rialzato, progettualmente previsto e parzialmente realizzato in corrispondenza della facciata prospettante sulla servitù di passaggio, alla quota di ml + 2,30, integri una sostanziale violazione delle disposizioni di cui all'art. 91 del Regolamento edilizio comunale.

La profondità del balcone in questione, se posta in relazione con l'altezza “libera” sottostante, non risulterebbe conforme alle prescrizioni regolamentari, in quanto la profondità è maggiore di ben 30 cm e l'altezza “libera” sottostante, misurata fra il piano di calpestio e l'intradosso del balcone, è pari a cm 182, ossia tale, ad es., da precludere il passaggio del camion di cui si serve il sig. Arrais per svolgere l'attività di trasporto del pescato.

1.5. Si sono costituiti per resistere al ricorso il Comune intimato, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e la controinteressata Spano Opere Edili S.r.l.

1.6. Alla camera di consiglio del giorno 1° agosto 2017 il Collegio ha respinto l'istanza cautelare con l'ordinanza n. 200/2017.

Avverso tale ordinanza i ricorrenti hanno proposto appello cautelare dinanzi al Consiglio di Stato, che è stato respinto con ordinanza n. 4288/2017 del 6.10.2017.

1.7. Nelle more del giudizio la controinteressata ha proseguito le opere di costruzione assentite ed ha altresì presentato al Comune istanza di variante in corso d'opera non essenziale inerente i lavori di realizzazione di un edificio per civile abitazione costituito da due appartamenti disposti su due piani, con un piano seminterrato dotato di due posti auto e due cantine.

Tale istanza è stata accolta con determinazione 5304 del 2.9.2020 del dirigente del Servizio SUAPE, Mercati, Attività Produttive e Turismo e la controinteressata ha quindi proseguito i lavori, praticamente ultimando la costruzione e portando a termine i lavori siccome assentiti.

1.8. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno ulteriormente argomentato a sostegno delle rispettive posizioni.

1.9. Alla pubblica udienza del giorno 20 aprile 2023 (ruolo smaltimento), tenutasi in modalità da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

Al riguardo il Collegio osserva quanto segue.

2.1. Le censure possono essere trattate congiuntamente in ragione della loro intima connessione.

2.2. Anzitutto, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 (rubricato “Limiti di distanza tra i fabbricati”), ultimo comma, secondo capoverso, “*Sono ammesse distanze inferiori a quelle*

indicate nei precedenti commi nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.

2.3. Come visto nella parte in fatto, il lotto della controinteressata è ricompreso nel Piano di Risanamento Urbanistico (P.R.U.) “Is Cornalias” di Cagliari. Esso, quindi, rientra in un piano di assetto complessivo ed unitario di una determinata zona del territorio comunale di Cagliari e, più, precisamente, nella zona del Colle San Michele.

Tale Piano ha contenuto, valore ed efficacia di piano attuativo e, come tale, costituisce strumento di dettaglio di attuazione del Piano Urbanistico generale al fine del coordinamento degli interventi sul territorio; in altri termini, il PRU in parola è equiparabile a tutti gli effetti ad un piano particolareggiato. Da ciò consegue che il lotto di cui è causa, siccome rientrante nel menzionato PRU, ricade pacificamente nell’ambito di applicazione della surrichiamata previsione di cui all’art. 9 del D.M. n. 1444/1968, purché le distanze – secondo quanto dispone l’art. 8.1.4 delle NTA del predetto PRU – rispettino comunque il dettato dell’art. 873 c.c., come del resto accade nel caso di specie.

Del resto, il Servizio Edilizia Privata, con nota del 12 dicembre 2014, aveva già espresso un parere preventivo favorevole in favore dei danti causa dell’odierna controinteressata per l’intervento in questione, con la previsione della edificazione del corpo di fabbrica a distanza di 3 m dal confine.

L’edificazione a tale distanza, infatti, risulta espressamente consentita dal citato art. 8.1.4 delle NTA del PRU, che così dispone:

“1.4. Le costruzioni possono sorgere sui confini o a distanza di essi non inferiore ai 5 m. nel caso di soluzioni in aderenza, al fine di non mortificare l’edificazione dei lotti confinanti e di realizzare soluzioni organiche degli isolati e/o comparti, l’Amministrazione comunale può imporre i distacchi dai confini e in generale la posizione dell’edificio del lotto.

Pertanto i richiedenti devono presentare una documentazione fotografica della situazione di fatto ed in progetto che prenda in considerazione l’ambito che racchiude l’intervento al fine di valutare compiutamente la soluzione proposta; le pareti finestrate degli edifici devono rispettare da qualsiasi corpo di fabbrica la distanza di m. 10,00.

Nelle zone modificate esistenti o risultanti libere in seguito a demolizione, contenute in un tessuto urbano già definito e consolidato, che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore ai 20 m 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, il Comune può consentire la riduzione delle distanze nel rispetto delle disposizioni del Codice civile.

È altresì consentita, al fine di migliorare le condizioni igieniche dei fabbricati esistenti, l’apertura di finestre nei vani privi di luci dirette a distanza inferiori a quelle sopraindicate purché nel rispetto del Codice civile”.

Il limite imposto dall'art. 873 c.c. ai regolamenti locali in tema di distanze tra costruzioni comporta che in nessun caso essi possono stabilire distanze inferiori a tre metri.

I regolamenti locali hanno, pertanto, carattere integrativo della norma primaria, che non si esaurisce nella sola deroga alle distanze minime previste dal codice, ma si estende all'intero impianto di regole e principi dallo stesso dettato per disciplinare la materia, compreso il meccanismo della prevenzione, che gli strumenti di pianificazione locali possono eventualmente escludere, prescrivendo una distanza minima delle costruzioni dal confine o negando espressamente la facoltà di costruire in appoggio o in aderenza (Corte di Cass., 19 maggio 2016 n. 10318).

D'altra parte, gli stessi ricorrenti riconoscono che il fabbricato dista circa 3,50 m dal confine e, dunque, è evidente la regolarità delle distanze tra i corpi di fabbrica, pari a 6,50 m.

2.4. Peraltro, come evidenziato dalla difesa della controinteressata, la previsione speciale sulle distanze prevista dal P.R.U. "Is Cornalias" di Cagliari risulta rispettosa anche del cd. "Decreto Floris" (D. Ass. 2266/U del 22.12.1983), il quale, a sua volta, all'art. 5 prevede la possibilità della riduzione delle distanze.

Al riguardo, occorre rilevare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 41/2017, ha ribadito che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-*bis* del d.lgs. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata dalla stessa Corte (*ex multis*, sentenze n. 231, n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014; cfr. anche T.A.R. Sardegna, n. 226/2017).

Anche la disciplina di cui al PRU "Is Cornalias" di Cagliari, dunque, deve ritenersi esente dalle censure dedotte.

2.5. Sotto diverso profilo, la giurisprudenza ha chiarito che nella disciplina legale dei rapporti di vicinato l'obbligo di osservare nelle costruzioni determinate distanze sussiste solo in relazione alle vedute, e non anche alle luci, sicché la dizione "pareti finestrate" contenuta nel citato art. 9 del D.M. n. 1444/1968, o in un regolamento edilizio che ad esso si ispiri, non potrebbe che riferirsi esclusivamente alle pareti munite di finestre qualificabili come vedute, senza ricomprendere quelle sulle quali si aprono finestre cosiddette "lucifere" (*ex multis*, Corte di Cass., Sez. II civ., ord. n. 4834/2019; T.A.R. Liguria, n. 76/2021; Cass. Civ., n. 6604/2012; Cass. Civ. n. 26383/2016).

Orbene, la parete dell'edificio realizzato dalla controinteressata non risulta finestrata (v. elaborati progettuali depositati dalla stessa parte ricorrente), sicché le censure dedotte non colgono nel segno nemmeno sotto questo profilo.

2.6. Quanto alla contestata profondità dei balconi, gli interventi posti in essere dalla controinteressata risultano conformi alle previsioni del PUC del Comune di Cagliari.

Invero, l'art. 91 del PUC (rubricato "*Elementi aggettanti delle facciate*") stabilisce quanto segue:

“Gli aggetti delle facciate degli edifici e dei muri fronteggianti spazi pubblici non devono costituire pericolo per le persone o le cose.

Sono ammessi i seguenti aggetti:

- *cm 30, per le sporgenze cornici, bancali, inferriate, fino all'altezza di m. 250 dal suolo;*
- *cm 150 per balconi e pensiline che dovranno essere posti ad una altezza superiore a mt. 350 dal piano del marciapiede e a mt. 4.50 dal piano stradale. Il filo esterno dei balconi dovrà essere arretrato di almeno 60 cm. dal bordo del marciapiede qualora esistente;*
- *le vetrate, le gelosie e le persiane possono aprirsi all'esterno solo a un'altezza non inferiore a 2,50 m., misurata dal piano del marciapiede, o di m. 4,50 sul piano stradale.*

Elementi aggettanti chiusi (bow-window) sono soggetti al criterio della visuale libera e sono considerati ai fini del calcolo della distanza dai confini di proprietà e di zona, dagli altri fabbricati e dai cigli stradali.

Per gli edifici pubblici o di notevole interesse o pregio artistico e architettonico, il Sindaco può consentire sporgenze maggiori di quelle fissate e anche occupazione di suolo pubblico con zoccoli, basamenti di colonne, gradini, corpi aggettanti, ecc.”.

Ai sensi delle richiamate previsioni di piano, dunque, i balconi e le pensiline non fanno distacco, mentre ai fini del calcolo della distanza dai confini vanno considerati gli elementi aggettanti chiusi, che tuttavia non sono presenti nella fattispecie.

2.7. Sono infondate anche le doglianze concernenti le rampe di scale di accesso ai piani.

Nella fattispecie, infatti, va escluso che possa essere esercitata alcuna veduta (con la conseguente violazione della *privacy*) a discapito dei ricorrenti, in quanto, come efficacemente dedotto dalla controinteressata:

- la prima rampa di scale che porta a quota + 2,30 m va a collocarsi accanto ad una recinzione che sale in maniera corrispondente con un'altezza pari a 2,00 m sul piano di arrivo (variabile tra i 2,00 m e i 2,30 m rispetto ai gradini della scala);
- la scala di accesso al piano alto, invece, è posta alla distanza di 1,70 m dal confine e, comunque, non fa distacco, non essendo una zona abitabile, ma soprattutto, nello specifico caso, si sostanzia in una struttura semplice.

2.8. Quanto alle censure con cui si contesta l'altezza del balcone in corrispondenza della facciata prospiciente la porzione di lotto sulla quale insiste una servitù di passaggio di ml + 2,30, è sufficiente rilevare che le criticità lamentate dai ricorrenti sono state superate con la presentazione, da parte della

controinteressata, di una variante in corso d'opera in data 17.3.2020, in relazione alla quale è stata adottata dal SUAPE la determinazione n. 5304 del 2.9.2020, che non risulta essere stata impugnata.

Le doglianze in questione, pertanto, sono divenute improcedibili.

Al riguardo, sono inoltre inammissibili, trattandosi di censure nuove (come eccepito dalla difesa della controinteressata), gli ulteriori profili di doglianza sollevati per la prima volta nella memoria conclusionale – non notificata – dei ricorrenti (memoria di cui peraltro è dubbia anche la ritualità, dato il superamento dei limiti dimensionali di cui al decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 127 del 16 ottobre 2017).

2.9. In definitiva, il ricorso deve essere respinto.

2.10. Le spese del giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono il criterio della soccombenza, come di norma, nei rapporti tra i ricorrenti (considerati in solido), il Comune e la controinteressata, mentre possono essere compensate nei confronti del Ministero, difesosi solo formalmente; nulla deve disporsi, peraltro, nei confronti delle parti non costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna in solido i ricorrenti alla rifusione delle spese del giudizio, liquidandole complessivamente in € 3.000,00 (euro tremila/00), di cui € 1.500 in favore del Comune di Cagliari ed € 1.500 in favore della controinteressata Spano Opere Edili S.r.l., oltre accessori come per legge. Spese compensate nei confronti del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2023, svoltasi in modalità da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Oscar Marongiu, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO