STUDIO LEGALE CUOCOLO
AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

Spett.le

Comune di Zuccarello

Via Tornatore 138

17039 – Zuccarello (SV)

Alla c.a. Geom. Enrico

Trasmissione a mezzo mail: *utczuccarello@libero.it*

COMUNE DI ZUCCARELLO
24 GIU. 2022
PROT.N. 2489

Genova, 23 giugno 2022

Oggetto: **Parere legale in merito al progetto di demolizione dell'edificio denominato "Ex sede Stazione Carabinieri" e costruzione di un nuovo edificio scolastico nel centro del Comune di Zuccarello (SV).**

Mi è stato chiesto di fornire un parere legale in merito al progetto di demolizione dell'edificio denominato "Ex sede Stazione Carabinieri" e costruzione di un nuovo edificio scolastico nel centro del Comune di Zuccarello, con particolare riguardo alla normativa applicabile nel caso di specie in materia di distanze e altezze rispetto agli edifici circostanti.

1. Elementi del fatto e quesito

Dal progetto di fattibilità a mie mani, emerge che l'intervento in oggetto, ricadente in **Zona A – Centro Storico** in base al Programma di Fabbricazione vigente, rientra negli obiettivi dell'Amministrazione Comunale finalizzati alla valorizzazione ed al miglioramento del patrimonio scolastico esistente, ritenuto, allo stato attuale, non più rispondente alle esigenze del comprensorio servito.

La strutturazione esistente, censita al C.F. al Fg. 8, Mapp.nn. 379, 388 e 389 nonché al C.T. al Fg. 8, mapp. nn. 30, 33 e 162, di proprietà comunale, è costituita da due corpi di fabbrica principali:

- l'uno, attualmente dismesso, era destinato ad accogliere la Caserma dei Carabinieri e gli alloggi del personale;

- l'altro, destinato a ricovero per i mezzi della Protezione Civile e a deposito delle attrezzature per la Pro Loco di Zuccarello.

Il Comune di Zuccarello, dopo aver eseguito un primo intervento di rifacimento della copertura del corpo di fabbrica principale, intende procedere alla ulteriore riqualificazione e alla sistemazione dell'area di proprietà pubblica, al fine di realizzare una struttura scolastica rispondente alle esigenze della vallata.

A livello progettuale, l'edificio scolastico risulta più **ampio della struttura esistente, sia in planimetria, sia in alzato.**

In considerazione di alcune perplessità circa la legittimità del progetto sollevate dal proprietario di beni confinanti l'attuale edificio, identificati al C.T., Mapp. nn. 447, 34, 428, 35, ed al C.F. al Map. n. 448, il Comune di Zuccarello, nel precisare che l'edificio in progetto risulta posizionato in una sagoma planimetrica il cui ingombro si porrà ad una distanza maggiore di 3 metri dai beni confinanti e, in particolare, dall'edificio sito al predetto mappale 448, chiede di verificare:

1) in primo luogo, la possibilità di derogare alla disciplina delle distanze invocando l'art. 879 c.c., posto che l'attuale bene su cui verrà realizzato l'intervento è di proprietà comunale;

2) in via subordinata, la conformità del progetto alla disciplina vigente in materia di distanze, svolgendo altresì un approfondimento circa l'interpretazione secondo cui in Zona A, in assenza di Piano Particolareggiato, valga la disciplina civilistica di cui all'art. 873 c.c. che, qui, risulterebbe rispettata;

3) in ogni caso, la conformità del progetto alla disciplina vigente in materia di altezze, considerato l'innalzamento dell'edificio esistente.

2. Sul quesito *sub* 1

- La disciplina civilistica in materia di rispetto delle distanze dai beni demaniali e/o soggetti a regime demaniale

Ai sensi dell'art. 879 c.c. "*alla* ***comunione forzosa*** *non sono soggetti gli edifici appartenenti al demanio pubblico e quelli soggetti allo stesso regime [824], né gli edifici che sono riconosciuti di interesse storico, archeologico o artistico, a norma delle leggi in materia. Il vicino non può neppure usare della facoltà concessa dall'articolo 877.*

Alle ***costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche non si applicano le norme relative alle distanze, ma devono osservarsi le leggi e i regolamenti che le riguardano***".

Per completezza, anche in considerazione delle problematiche sottoposte all'intervento in questione, si precisa che l'art. 873 c.c. prevede che "*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*".

Il comma 2 dell'art. 879 c.c. prevede una deroga alla disciplina civilistica delle distanze la cui portata è stata chiarita dalla Suprema Corte di Cassazione, Sez. II, con sentenza 27 dicembre 2011, n. 28938 secondo la quale "*l'eccezionale deroga alla disciplina civilistica delle distanze nelle costruzioni di cui al comma 2 dell'art. 879 c.c.* ***opera esclusivamente per quelle che si fanno a confine di piazze o vie propriamente pubbliche****, secondo lo stretto significato che, nell'ordinamento, ha la nozione di questa categoria di beni, esclusivamente riferibile alle vie o piazze appartenenti ad un ente territoriale autarchico e, perciò, demaniali e soggette a regime demaniale, ovvero realizzate su terreni gravati da diritto pubblico di godimento al fine della circolazione, parimenti soggette al regime della demanialità*" (richiama Cassazione civile sez. II, 12 febbraio 1994, n.1429).

In senso conforme, si richiama anche una recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione, sez. II, 29 ottobre 2018, n. 27364, per la quale che "*l'esonero dal rispetto delle distanze legali, previsto dall'art. 879, comma 2, c.c.,* ***per le costruzioni a confine con piazze e vie pubbliche****, va riferito anche alle costruzioni a confine delle strade di proprietà privata gravate da servitù pubbliche di passaggio, giacché il carattere pubblico della strada, rilevante ai fini dell'applicazione della norma citata, attiene, più che alla proprietà del bene, all'uso concreto di esso da parte della collettività*".

In sostanza, la normativa vigente consente ai privati di costruire accanto agli edifici di cui al primo comma dell'art. 879 (ossia edifici demaniali e quelli soggetti al medesimo regime), rispettando la

normale distanza di tre metri di cui all'art. 873 c.c., tranne che una maggiore distanza non sia stabilita dalle leggi speciali o dai regolamenti locali.

Parimenti, nella costruzione dei suddetti edifici demaniali (o ad essi assimilati), risulta obbligatorio il rispetto della predetta distanza da edifici vicini, sempre che maggiori distanze non siano stabilite dai regolamenti edilizi.

Ciò in quanto l'inapplicabilità della disciplina civilistica (in particolare, per quanto qui di interesse, dell'art. 873 c.c.) è invocabile, come del resto emerge dal tenore letterale dell'art. 879 c.c., solo per le costruzioni da realizzarsi "*a confine di piazze e vie propriamente pubbliche*", intese nel senso individuato dalla su citata giurisprudenza, dovendosi in tal caso osservarsi le leggi e i regolamenti edilizi con l'intento quindi di perseguire il preminente interesse pubblico ad un ordinato sviluppo urbanistico.

- Valutazione sull'applicabilità della deroga di cui all'art. 879, c. 2, c.c., al caso di specie

Come detto, l'intervento da realizzarsi nel Comune di Zuccarello prevede la demolizione dell'*ex* Caserma dei Carabinieri e la successiva ricostruzione del fabbricato per ospitare una scuola.

Vista la disamina della disciplina civilistica rilevante in materia di distanze che prevede un esonero dal rispetto dell'art. 873 c.c. solo per la realizzazione di edifici a confine di piazze e vie pubbliche, non risultano sussistere i presupposti per invocare l'applicabilità dell'art. 879, c. 2, al progetto in trattazione.

Da ciò consegue che nella realizzazione dell'edificio si ritiene che debba essere rispettata la distanza di 3 metri dalle costruzioni poste sui fondi finitimi, in tal caso dal manufatto esistente censito al C.F. map. 448, ovvero dalla maggiore distanza eventualmente prevista dal Regolamento Edilizio Comunale.

Nonostante non siano state sollevate problematiche in merito, come anche confermato in sede di videoconferenza tenutasi il 6.06.2022, si precisa che sarà altresì opportuna una verifica sulla conformità del progetto anche alla disciplina di cui all'art. 907 c.c. in materia di distanze delle costruzioni dalle vedute per il quale "*quando si è acquistato il diritto di avere vedute dirette verso il fondo vicino, il proprietario di questo non può fabbricare a distanza minore di tre metri, misurata a*

norma dell'articolo 905. Se la veduta diretta forma anche veduta obliqua, la distanza di tre metri deve pure osservarsi dai lati della finestra da cui la veduta obliqua si esercita".

3. Sul quesito 2

- Il rapporto tra la pianificazione urbanistica e la normativa civilistica in materia di distanze

Dalle norme tecniche di attuazione del Piano di Fabbricazione vigente emerge che quest'ultimo debba attuarsi sulla base di Piani Particolareggiati di esecuzione (art. 3).

Dalla relazione redatta dall'Arch. Rossi emerge l'insussistenza di un Piano Particolareggiato per la Zona A – Centro Storico al quale è rimessa la definizione delle distanze (v. Tabella A del Programma di Fabbricazione).

Alla luce di ciò, si richiede una verifica sull'applicazione della normativa civilistica di cui all'art. 873 c.c. in caso di insussistenza del predetto Piano al fine di comprendere il regime delle distanze a cui dovrà essere assoggettato l'intervento.

Al fine di esaminare la questione sottoposta, occorre considerare che il Comune di Zuccarello ha approvato, nel 1995, il Piano di Recupero del Centro Storico il quale, secondo recente giurisprudenza amministrativa, è da ritenersi equivalente al Piano Particolareggiato, differenziandosi da quest'ultimo esclusivamente per la distinta finalità perseguita.

Infatti "*il piano di riqualificazione urbanistica ha la medesima efficacia di un piano particolareggiato, dal quale si differenzia in quanto non finalizzato alla complessiva trasformazione del territorio, ma al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso*" (T.A.R. Parma, sez. I, 13/10/2020, n.179).

Ancor più puntualmente, il TAR Roma, Sez. II, con sentenza 18 settembre 2019, ha precisato che "*il piano di recupero è notoriamente, sotto il profilo giuridico, uno strumento urbanistico sostanzialmente attuativo delle scelte urbanistiche primarie contenute nel piano regolatore generale ed è quindi equivalente al piano particolareggiato, dal quale si differenzia in quanto finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso (TAR Lombardia - Brescia, Sez. I, 17 giugno 2010, n. 2329).*

Ove quindi il Piano di Recupero, da ritenersi equivalente al Piano Particolareggiato, nulla preveda in materia di distanze, occorre far riferimento alla sola disciplina civilistica ossia l'art. 873 c.c. che, come già sopra detto, prevede il rispetto di una distanza di 3 metri tra fabbricati, sempre ché non siano previste distanze maggiori da parte del Regolamento Edilizio Comunale.

Del resto, la giurisprudenza, in un caso in cui il Piano Regolatore Generale di un Comune aveva rimesso al Piano Particolareggiato di zona determinate prescrizioni urbanistiche, ha avuto modo di chiarire come dette prescrizioni "*dettate in materia di distanze fra costruzioni o dal confine* [siano] *da considerare norme regolamentari e, come tali,* ***integrative dell'art. 873 c.c.***" (Cassazione civile sez. II, 10 gennaio 2006, n.145).

- La disciplina in materia di distanze applicabile al caso di specie

Considerata la disamina di cui al precedente paragrafo, risulta che l'edificio in progetto possa essere ritenuto conforme alla disciplina in materia di distanze ove rispetti il dettato dell'art. 873 c.c., a meno che non siano previste distanze maggiori da parte degli strumenti urbanistici vigenti (in tal caso, Piano di Recupero) e dal Regolamento Edilizio Comunale, che, a quanto consta, nulla prevedono a riguardo

Si segnala, per completezza, che nella fattispecie risulta altresì rilevante, sempre in materia di distanze, l'art. 9, c. 1, n. 1, D.M. 1444/1968, per il quale "*le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue: 1) Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici* ***non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale***".

Al contrario, non risulta applicabile nella fattispecie "*la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti*" di cui all'art. 9, c. 1, n. 2), D.M. 1444/1968 in quanto riferita ai soli edifici ricadenti in zone diverse dalla Zona A.

4. Sul quesito 3

- La normativa rilevante in materia di altezza degli edifici

Come detto, l'edificio scolastico in progetto risulta più ampio della struttura oggi esistente, sia in planimetria, **sia in alzato**, motivo per cui è necessario un approfondimento circa la disciplina rilevante in materia di altezza degli edifici

Ebbene, il D.M. n. 1444/1968, all'art. 8, prevede che "*le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:* ***1) Zone A)*** *[...] per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili,* ***l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico***".

Al fine di chiarire la portata del predetto articolo e, in particolare, quali edifici debbano essere assunti a parametro per fissare il limite di innalzamento delle strutture esistenti in fase di trasformazione, si è espresso il TAR Veneto, con sentenza 14 dicembre 2020, n. 1255, (confermata dal Consiglio di Stato), secondo cui "*la giurisprudenza costante, benché in prevalenza pronunciatasi sulla previsione di analogo tenore contenuta all'articolo 9, primo comma, n. 2, del D.M. 1444 del 1968, ha affermato che gli* ***edifici circostanti la cui altezza non può essere superata dalle nuove costruzioni o dalle trasformazioni di quelli esistenti sono gli edifici limitrofi all'edificio oggetto dell'intervento****, poiché la finalità della disposizione* ***è di evitare che fabbricati contigui o vicini, presentino altezze marcatamente differenti, considerato, peraltro, che l'assetto edilizio mira a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione*** *(cosi Consiglio Stato sez. V, 21 ottobre 1995, n. 1448, Cons. di Stato, sez. IV, n. 3184/2013, Consiglio di Stato, Sez. IV, 09/09/2014, n.4553, T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, Sent., 14-08- 2020, n. 1576, che ha specificato "Il dato letterale della norma indica chiaramente che si debba far riferimento a una serie ristretta di edifici, identificabili in quelli circostanti,* ***vale a dire immediatamente limitrofi****.* ***Non vi è alcuna ragione, testuale o logica, per estendere, invece, l'ambito dell'area di raffronto a tutto il "contesto urbanistico"****, come voluto dalla ricorrente. Anzi, una simile lata interpretazione finirebbe per svuotare di senso la previsione, rendendo, in sostanza, comparabili tra loro edifici anche posti in isolati stradali diversi e dunque, aventi differenti ubicazioni di riferimento."). Nel caso in esame, risulta dagli atti* ***che l'unico edificio avente rilevanza storico-artistica limitrofo a quello oggetto dell'intervento è il palazzo di proprietà della ricorrente*** [si trattava, nel caso sottoposto al TAR Veneto, dell'edificio denominato "palazzo dei Ricchi o Ca' dei Ricchi poi Azzoni Avogadro" sito nel centro storico del Comune di Treviso e dichiarato di importante interesse storico-artistico con provvedimenti del 15 febbraio 1926 e 18 novembre 1931].

Gli altri edifici storici, più elevati, presenti nell'area non possiedono tale caratteristica, né essa può riconoscersi all'edificio denominato "Casa del sec. XIV in Vicolo Rialto - 2", atteso che l'edificio ***non è vincolato, se non per una porzione non contigua all'edificio oggetto dell'intervento****, di altezza comunque inferiore a quella massima prevista per l'intervento.*

Dalla documentazione planimetrica e fotografica in atti emerge, invece, chiaramente che l'ex cinema Edison [ossia il fabbricato oggetto di intervento] *si trova in una relazione di prossimità diretta con il Palazzo de' Ricchi che di fronte ad esso è innalzato.*

Entrambi gli edifici, infatti, prospettano sulla medesima piazza e, pertanto, il mantenimento degli allineamenti in altezza risponde alla ratio sottesa alla disciplina di cui all'articolo 8 D.M. 1444/68 di fornire omogeneità al contesto.

Non rileva, inoltre, la circostanza che nel centro storico di Treviso e in prossimità dell'edificio in contestazione siano presenti anche edifici più alti costruiti nel dopoguerra e che, pertanto, la suddetta omogeneità non potrebbe comunque essere perseguita".

Rilevante risulta, altresì, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2469, la quale, sempre in ordine alla definizione di edifici circostanti, statuisce che "*l'art.8 del D.M. n.1444/68 nello stabilire le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali, prevede espressamente per le zone B ... che l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza* ***degli edifici*** *preesistenti e* ***circostanti***" precisando che "*ai fini della portata oggettiva della regola generale posta dalla suindicata norma occorre fare riferimento* ***all'altezza degli edifici limitrofi e non al più vasto ambito territoriale che identifica la zona*** *(Cons. Stato Sez. IV 2/11/2010 n.731)*".

Da tutto quanto sopra, se ne può dedurre che per "*edifici circostanti di carattere storico-artistico*" *ex* art. 8, c. 1, n. 1), D.M. 1444/1968, debbano essere intesi quelli:

- limitrofi all'edificio oggetto di intervento e non già quelli ricadenti nel più ampio contesto urbanistico del centro storico in cui esso ricade;
- riconosciuti di interesse storico-culturale.

- L'applicazione dell'art. 8, c. 1, n. 1), D.M. 1444/1968, al caso di specie

Alla luce delle su indicate considerazioni, risulta che il progetto potrà ritenersi conforme alla disciplina qui invocata in materia di altezze ove l'innalzamento dell'edificio oggetto di intervento sia rispettoso delle altezze di edifici di riconosciuto carattere storico-artistico che siano **limitrofi** allo stesso.

L'indagine circa la sussistenza di edifici storici-culturali da assurgere quale parametro per fissare il limite di innalzamento dell'edificio d'intervento, pertanto, non si ritiene debba essere svolta sull'intero contesto urbanistico in considerazione non solo del tenore letterale dell'art. 8 D. M. 1444/1968 ma anche alla luce della giurisprudenza formatasi, ancora di recente, sul punto e sopra riportata.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni su esposte, si ritiene che l'edificio in progetto possa essere ritenuto conforme alla disciplina vigente in materia di distanze e di altezze tra edifici nel caso in cui esso risulti rispettoso:

- quanto alle distanze, dell'art. 873 c.c., nonché dell'art. 9, c. 1, n. 1), D.M. 1444/1968;
- quanto alle altezze, dell'art. 8. c. 1, n. 1), D.M. 1444/1968, nei termini meglio specificati al paragrafo *sub* 4.

* * *

Restando a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento, si porgono i migliori saluti.

Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo