



ROMOLO BALASSO

# CONFORMITÀ URBANISTICA

GLOSSARIO E COMPENDIO CONCETTUALE  
CON AMPIA RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA



**PRONTO  
GRAFILL**

Clicca e richiedi di essere contattato  
per **informazioni** e **promozioni**



**WEBAPP INCLUSA**  
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

**GRAFILL**

Romolo Balasso

## CONFORMITÀ URBANISTICA – GLOSSARIO E COMPENDIO CONCETTUALE

Ed. I (04-2022)

ISBN 13 978-88-277-0312-0

EAN 9 788827 703120

Collana **MANUALI** (275)



**Licenza d'uso da leggere attentamente  
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader  
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

**Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill** aprire un ticket su <https://www.supporto.grafill.it>

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313 – Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

**CONTATTI  
IMMEDIATI**



**Pronto GRAFILL**  
Tel. 091 6823069



**Chiamami**  
[chiamami.grafill.it](http://chiamami.grafill.it)



**Whatsapp**  
[grafill.it/whatsapp](http://grafill.it/whatsapp)



**Messenger**  
[grafill.it/messenger](http://grafill.it/messenger)



**Telegram**  
[grafill.it/telegram](http://grafill.it/telegram)

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. – Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



**PRONTO  
GRAFILL**



**CLICCA per maggiori informazioni  
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

# SOMMARIO

<b>PRESENTAZIONE</b> .....	p.	9
<b>1. RAPPORTO TRA DISCIPLINE CONFORMATIVE, TITOLI ABILITATIVI E PROGETTI</b> .....	"	13
<b>2. STATO LEGITTIMO E TOLLERANZE COSTRUTTIVE</b> .....	"	18
2.1. Stato legittimo degli immobili .....	"	22
2.2. Tolleranza costruttive .....	"	25
<b>3. D.M. 5 LUGLIO 1975 NELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE</b> .....	"	32
<b>4. LE MODALITÀ ESECUTIVE DEI TITOLI ABILITATIVI</b> .....	"	40
<b>5. DECORO, ORNATO, ASPETTO</b> .....	"	43
<b>6. OPERE INTERNE</b> .....	"	57
<b>7. PROSPETTI</b> .....	"	64
<b>8. TRASFORMAZIONE URBANISTICO-EDILIZIA DEL TERRITORIO</b> .....	"	68
<b>9. VALUTAZIONE UNITARIA DEGLI INTERVENTI</b> .....	"	73
<b>10. CARICO URBANISTICO</b> .....	"	84
<b>11. D.M. N. 1444/1968</b> .....	"	101
<b>12. LE RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE</b> .....	"	105
12.1. Inquadramento normativo.....	"	105

12.2.	Ristrutturazioni edilizie leggera/pesante - conservativa/ricostruttiva.....	p.	105
12.3.	Gli interventi di ristrutturazione dopo il decreto semplificazioni.....	"	109
12.4.	La ristrutturazione edilizia sugli immobili "vincolati".....	"	111
12.5.	La ristrutturazione nella circolare MIT e MPA del 2 dicembre 2020.....	"	112
12.6.	La ristrutturazione nella giurisprudenza.....	"	115
13.	<b>PARCHEGGI PRIVATI A STANDARD, PERTINENZIALI E IN DEROGA</b> .....	"	124
13.1.	Parcheggi privati a standard edilizio.....	"	124
13.2.	Parcheggi privati pertinenziali, anche in deroga (c.d. "Tognoli").....	"	126
13.3.	Rassegna di giurisprudenza.....	"	128
14.	<b>FASCE E/O ZONE-AREE DI RISPETTO</b> .....	"	151
14.1.	Premessa.....	"	151
14.2.	Le fasce di rispetto stradale.....	"	151
14.3.	Le fasce di rispetto ferroviario.....	"	160
14.4.	Le fasce di rispetto cimiteriale.....	"	167
14.5.	Le fasce di rispetto dai corsi d'acqua.....	"	178
14.6.	Le fasce di rispetto dagli elettrodotti e gasdotti.....	"	182
14.7.	Le fasce di rispetto dai depuratori.....	"	184
14.8.	Le ZPS, SIC e ZSC.....	"	191
14.9.	Le aree paesaggistiche.....	"	191
15.	<b>MISURE DI SALVAGUARDIA</b> .....	"	193
15.1.	Le misure di salvaguardia nella normativa "originaria" (legge 3 novembre 1952, n. 1902).....	"	193
15.2.	Le misure di salvaguardia nel testo unico edilizia.....	"	195
15.3.	Le misure di salvaguardia nell'AEL, nella CILA e nella SCIA.....	"	196
15.4.	Le misure di salvaguardia negli accertamenti di conformità.....	"	198
15.5.	Le leggi regionali e i regolamenti comunali.....	"	199
15.6.	Circolari ministeriali esplicative dei dettati legislativi nazionali.....	"	199
15.7.	Giurisprudenza.....	"	201
16.	<b>DESTINAZIONI D'USO DEGLI IMMOBILI</b> .....	"	212
17.	<b>RINNOVO E PROROGA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	235

<b>18. ATTIVITÀ EDILIZIA ED ONEROSITÀ</b> .....	p.	241
<b>19. PERMESSO DI COSTRUIRE E I DIRITTI DEI TERZI</b> .....	"	250
<b>20. NOZIONE DI CENTRO ABITATO IN MATERIA URBANISTICO-EDILIZIA</b> .....	"	260
<b>21. CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP</b> .....	"	271
<b>21.1.</b> Contenuti della WebApp.....	"	271
<b>21.2.</b> Requisiti hardware e software .....	"	271
<b>21.3.</b> Attivazione della WebApp .....	"	271

## PRESENTAZIONE

Stimolato dall'editore a redigere delle pubblicazioni, nel solco delle precedenti (*Abusi edilizi, Sanare gli abusi edilizi, SCA segnalazione certificata di agibilità*), e a trovarne un titolo, mi è "caduto l'occhio", come si suol dire, sul fatto che il legislatore abbia pensato a produrre un glossario unico e continui a dichiarare che adotterà atti regolamentari attuativi entro termini che verosimilmente già sa di non rispettare.

Il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, recante «*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*»<sup>1</sup>, ha normativamente espresso il bisogno di avere, nella materia edilizia, «*un glossario unico, che contiene l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte*»<sup>2</sup>.

Il glossario AEL decretato nel 2018 è sicuramente "unico" ma non per la materia edilizia, bensì per uno dei regimi da questa disciplinati, e cioè l'attività edilizia libera, per cui ci dovremmo aspettare (chissà quando!) gli altri riferiti glossari unici relativi alla CILA, alla SCIA, al Permesso di costruire, alla SCIA alternativa al permesso di costruire.

Quanto ai tempi poi, beh, dai sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (11 dicembre 2016) il "primo" e forse *unico glossario*<sup>3</sup> è arrivato con il decreto del marzo 2018 (pubblicato in aprile), senza contare che si aspettano ancora i 90 giorni per il decreto sui requisiti prestazionali igienico-sanitari (cfr. art. 3 del D.Lgs. n. 222/2016), ai quali si sono aggiunti i 90 giorni del decreto requisiti per gli immobili realizzati privi di agibilità (cfr. art. 10, comma 1, lett. n) della Legge n. 120/2020).

Ma su questo aspetto non dovrei dire nulla (o poco), in considerazione del largo superamento del tempo entro il quale mi ero dichiarato con l'editore di completare questo lavoro (peraltro compiuto in contemporanea con un'altra pubblicazione).

<sup>1</sup> Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 277 del 26 novembre 2016.

<sup>2</sup> Così, testualmente, nell'articolo 1, comma 2.

<sup>3</sup> Curioso osservare che invertendo i termini il significato può cambiare notevolmente: un glossario unico, un unico glossario. Un po' come quella pubblicità di tanto tempo fa: non serve un pennello grande ma un grande pennello.

## RAPPORTO TRA DISCIPLINE CONFORMATIVE, TITOLI ABILITATIVI E PROGETTI

L'attività costruttiva (edilizia) non è liberamente realizzabile in quanto (aprioristicamente) ritenuta interferente con le tutele pubblicistiche riferite a interessi generali/collettivi e/o valori e/o beni giuridici o di interesse giuridico (es. il territorio, l'ambiente, la salute, l'incolumità pubblica, il paesaggio, il patrimonio culturale, ecc.).

Ne deriva che il suo svolgimento è limitato dalla legge, a fronte della sua "subordinazione" a normative conformative sull'*An*, sul *Quid* e sul *Quomodo*.

In altri termini, compete alle normative (leggi e regolamenti) stabilire:

- «se» è consentito/vietato eseguire dell'attività edilizia;
- «quale» tipo di attività edilizia è ammessa/vietata (nuova costruzione, manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica);
- a quali "condizioni", o meglio in quali «*modi*» (modalità esecutive, sia quantitative che qualitative, quindi volumi/superfici, altezze, distanze, caratteristiche tipologiche, planivolumetriche, destinazioni d'uso, ecc.).

La suddetta limitazione legale dell'attività edilizia, posta necessariamente *ex ante* la realizzazione, ha come logica conseguenza la sua preventiva verifica di conformità, ossia un suo preliminare controllo dell'osservanza (rispetto) delle normative conformative di subordinazione (in relazione al luogo e al tipo di attività).

Alla verifica/controllo sono collegati degli obblighi, e precisamente:

- l'obbligo generale di accertare il regime giuridico e amministrativo dell'attività edilizia che si vorrebbe intraprendere;
- l'obbligo conseguente di comunicare o segnalare l'attività alle P.A. competenti, ovvero l'obbligo di richiedere alle medesime P.A. (ed ottenere) specifici provvedimenti amministrativi (autorizzazioni, permessi, nulla osta, ecc.).

In tal modo, la comunicazione, la segnalazione e il provvedimento amministrativo, espresso o tacito (permesso di costruire, autorizzazione culturale, autorizzazione paesaggistica, nulla-osta forestale, ecc.) costituiscono titoli abilitativi legittimanti lo svolgimento dell'attività edilizia. L'esistenza del titolo abilitativo non garantisce di per sé sola la legittimità dell'attività edilizia in quanto detti titoli devono:

- corrispondere al tipo normativamente previsto (in forza dei principi di tipicità e nominatività degli atti amministrativi);

- avere ad oggetto un'attività edilizia:
  - conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente;
  - rispettosa di ogni normativa di settore avente incidenza con l'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico e del patrimonio culturale (beni culturali e beni paesaggistici).

Dunque, le discipline conformative dell'attività edilizia interessano più ambiti, ed in particolare quelli:

- *urbanistico-edilizio*: in questo ambito il bene giuridico principale tutelato (e non esclusivo) è il territorio, cosicché la disciplina urbanistico-edilizia è volta, in esercizio della discrezionalità amministrativa (con bilanciamenti, comparazioni e ponderazioni degli interessi coinvolti), ad assicurare (ordinati) assetti, usi e trasformazioni dello stesso;
- *igienico-sanitario*: il bene giuridico tutelato è indubbiamente la salute (cfr. art. 32 della Costituzione, che la "considera" un diritto fondamentale dell'individuo e un interesse della collettività), salute definita a livello internazionale (cfr. sia OMS 1948) come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità, ovvero, a livello nazionale (cfr. art. 2, comma 1, lett. o) del D.Lgs. n. 81/2008) stato di benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o di infermità;
- *sicurezza*: in questo caso il bene giuridico tutelato è l'incolumità pubblica e personale dei consociati, le quali sono in relazione alle strutture, agli impianti e alla fruibilità. Si parla infatti di sicurezza strutturale o statica, sicurezza impiantistica, sicurezza antisismica, sicurezza antincendio, sicurezza dei luoghi di lavoro, sicurezza d'uso;
- *culturale e paesaggistico*: gli interessi in tutela riguardano specifici valori artistici, storici, archeologici ed etnoantropologici (cfr. art. 10, comma 1, d.lgs. n. 42/2004) e il paesaggio, inteso come il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni (cfr. art. 131, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004);
- *ambientale*: gli interessi tutelati sono in relazione alla finalità perseguita (cfr. art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006), e cioè al fatto che l'obiettivo primario perseguito è la promozione dei livelli della qualità della vita umana, attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- *idrogeologico e forestale*: l'interesse principale sembra essere quello della sicurezza del territorio e degli insediamenti urbani;
- *naturale* (aree naturali protette, parchi, riserve ecc.): l'interesse tutelato sembra riguardare fundamentalmente la biodiversità e l'ecosistema.

Conseguentemente, si rende palese la seguente inferenza:



## STATO LEGITTIMO E TOLLERANZE COSTRUTTIVE

Con il Decreto semplificazioni n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2021, risultano inseriti nel testo unico edilizia le seguenti disposizioni:

- *«Art. 9-bis (Stato legittimo degli immobili). - 1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.».*
- *«Art. 34-bis (Tolleranze costruttive). - 1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.  
2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.  
3. Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modu-*

*listica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.».*

Le disposizioni normative suddette, sembrano introdurre nel diritto positivo nazionale dei principi giurisprudenziali, anticipati da alcune leggi regionali e dalla modulistica unificata. Per quanto concerne le tolleranze (quantitative/dimensionali) c.d. "di cantiere", già erano state considerate dal TUE ma soltanto nell'ambito delle parziali difformità dal permesso di costruire (art. 34, comma 2-ter, poi abrogato).

Riguardo allo "stato legittimo", invece, si ritiene che la disposizione derivi da due ordini di questioni:

- a) l'unanime indirizzo giurisprudenziale secondo il quale qualsiasi intervento di per sé legittimo realizzato su un immobile illegittimo/abusivo ne ripete le caratteristiche di illegittimità/abusività, diventando a sua volta illegittimo/abusivo;
- b) la necessità di riconoscere valore probatorio agli accertamenti della data di realizzazione degli interventi edilizi.

Riguardo all'indirizzo giurisprudenziale si ritiene opportuno riportare una breve rassegna di giurisprudenza:

#### **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 11 gennaio 2022, n. 188**

2) Corretta si palesa l'affermazione del giudice di prime cure secondo cui gli interventi edilizi, di qualunque tipo, anche di manutenzione straordinaria o risanamento conservativo, realizzati su immobili abusivi non condonati, ripetono le caratteristiche di abusività dell'opera principale alla quale accedono.

Non è, infatti, consentita la prosecuzione dei lavori di completamento su opere abusive, sino all'eventuale intervento della sanatoria e le opere di completamento realizzate in spregio a tale principio devono essere oggetto di riduzione in pristino.

#### **Consiglio di Stato, Sez. I, parere 25 gennaio 2021, n. 103**

Rileva, inoltre, il Collegio che la valenza preclusiva dell'abusività delle preesistenze all'assentimento di ulteriori opere risponde a un principio generale, costantemente affermato dalla giurisprudenza in materia edilizia, che non vi è motivo per non applicare nella materia paesaggistica ove pure opera analogo regime abilitativo per gli interventi di trasformazione del territorio e la qualificazione di abusività di quelli realizzati in carenza di titolo.

Viene, infatti, affermato, con specifico riferimento alle pertinenze, che la mancata verifica di conformità allo strumento urbanistico dell'opera principale, realizzata in assenza di concessione edilizia, priva il Comune del necessario parametro di legalità in relazione al quale può essere esercitato il potere di autorizzare opere pertinenti che costituiscono completamento di quanto conserva caratteristiche di contrarietà all'assetto urbanistico del territorio (cfr. Cass. pen., III, 22 novembre 2007, n. 4087; Cass., VI, 19 luglio 1995, n. 4164).

## D.M. 5 LUGLIO 1975 NELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il decreto del Ministero della Salute 5 luglio 1975, recante «*Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali di abitazione*» è ritenuto essere, dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, un atto avente forza primaria, quindi inderogabile.

In merito, tuttavia, si registrano le seguenti posizioni giurisprudenziali della Consulta.

### **Pronuncia n. 124/2021 del 27 aprile 2021, depositata 17 giugno 2021, Gazzetta Ufficiale n. 25 del 23 giugno 2021**

6. – Con il quarto motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2, secondo periodo, e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

6.1. – L'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge regionale citata stabilisce che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non possa essere inferiore a 2,40 metri.

Quanto all'art. 3, comma 3, prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche.

6.2. – Il ricorrente lamenta che tali disposizioni contrastino con quanto prescrive il decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) con riguardo alle altezze minime interne (art. 1) e ai requisiti di aeroilluminazione (art. 5).

Il citato decreto ministeriale fissa in 2,70 metri l'altezza minima interna utile dei locali destinati ad abitazione e consente di ridurre tale altezza a 2,40 metri «*per i corridoi, i disimpegno in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli*». Operano regole peculiari per i Comuni montani posti al di sopra dei mille metri sul livello del mare e per gli edifici situati nell'ambito delle comunità montane, sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie.

La disciplina delle altezze minime dei locali di abitazione è stata integrata dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (*Applicazione delle metodologie di calcolo*

delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che, all'Allegato 1, punto 2.3. «Prescrizioni», numero 4, consente di derogarle fino a un massimo di dieci centimetri, nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno.

Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, è l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975 a imporre per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegno, corridoi, vani-scala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso», e a regolare l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni riguardanti l'altezza minima e i requisiti di aeroilluminazione, pur contenute in una fonte regolamentare, rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e si configurino come «limiti invalicabili nel rilascio dell'abitabilità», proprio perché sono improntate a finalità di «tutela della salute e sicurezza degli ambienti».

Poste tali premesse, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 32 Cost., «per contrasto con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975» e dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che le disposizioni impugnate travalichino «il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio».

6.3. – Occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione Liguria.

6.3.1. – Ad avviso della parte resistente, le questioni sarebbero inammissibili.

La normativa statale invocata dalla parte ricorrente non sarebbe idonea, in quanto contenuta in una fonte regolamentare, «a supportare la dedotta violazione dell'assetto delle competenze legislative come delineato dalla Costituzione».

Né si potrebbe sostenere che le previsioni regolamentari rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del r.d. n. 1265 del 1934.

Quanto agli artt. 218 e 344 del r.d. n. 1265 del 1934, essi si limiterebbero, rispettivamente, a individuare le materie dei regolamenti di igiene e sanità e a disciplinare la procedura per l'approvazione di tali regolamenti.

L'art. 345 del r.d. n. 1265 del 1934, d'altro canto, pur imponendo la conformità dei regolamenti citati alle disposizioni ministeriali, attribuirebbe a tali disposizioni il rango di «mere istruzioni di massima», inidonee, in quanto tali, a enunciare «principi fondamentali, inderogabili da parte delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente».

Peraltro, le disposizioni regolamentari potrebbero vincolare le Regioni, soltanto quando siano dettate dallo Stato nelle materie in cui lo stesso è titolare di competenza legislativa esclusiva.

Il vaglio di conformità all'art. 32 Cost. potrebbe riguardare soltanto la normativa in concreto adottata dal legislatore regionale.

## LE MODALITÀ ESECUTIVE DEI TITOLI ABILITATIVI

La disciplina urbanistico-edilizia considera le modalità:

- 1) costruttive;
- 2) esecutive.

Le prime riguardano il contenuto necessario dei regolamenti edilizi (cfr. art. 4, TUE<sup>1</sup>), le seconde, invece, sono relative al permesso di costruire, e costituiscono parametro di rispondenza oltre che di legittimità dell'attività edilizia (cfr. art. 27, comma 1<sup>2</sup>, e art. 19, comma 1, TUE<sup>3</sup>), tanto che in caso di inosservanza determinano una sanzione penale (cfr. art. 44, comma 1, lett. a), del TUE<sup>4</sup>).

Se le *modalità costruttive* costituiscono indubbiamente regole conformative degli interventi relative al "quomodo", quale espressione del potere discrezionale volto a rendere compatibile l'attività edilizia al sistema delle tutele pubblicistiche, non così succede per le *modalità esecutive* in quanto scarsamente indagate da dottrina e giurisprudenza.

Le due espressioni potrebbero ritenersi equivalenti, anche se la prima è riferita al regolamento edilizio, la seconda al permesso di costruire. Infatti, si potrebbe intendere che in sede di titolo abilitativo il progetto produca una specifica scelta modale di realizzazione dell'attività edilizia tra quelle ammesse o non vietate dal regolamento edilizio.

Tuttavia, in bibliografia sembrano intese come prescrizioni/condizioni apposte al titolo abilitativo, sostanziando quindi un elemento accidentale del medesimo.

<sup>1</sup> «1. Il regolamento che i Comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle **modalità costruttive**, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.»

<sup>2</sup> «1. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle **modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi**.»

<sup>3</sup> «1. Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle **modalità esecutive stabilite dal medesimo**. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.»

<sup>4</sup> «a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e **modalità esecutive previste dal presente titolo**, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e **dal permesso di costruire**.»

- 1) Giancarlo Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè editore, quarta edizione, Milano 1997.

Capo XXI "Gli elementi dell'atto autorizzativo e delle opere edilizia" - "Elementi della concessione", paragrafo 384, "La condizione. Le modalità esecutive".

L'autore esordisce distinguendo la *condizione* dalla *modalità esecutiva* in senso proprio: la prima è un elemento accidentale la seconda un *modus*, un onere.

Relativamente alle modalità esecutive viene asserito che riguardano *la possibilità, da parte degli concedenti la concessione, di dettare le modalità esecutive della costruzione per il miglior soddisfacimento del generale interesse e [...]*. Si deve quindi ritenere che le modalità esecutive, che debbono di norma trovare fondamento in disposizioni del regolamento edilizio ... possono riguardare:

- a) [...] gli elementi tecnici e strutturali della costruzione [...];
- b) [...] altri particolari non strettamente urbanistici, ma comunque interessanti l'aspetto della costruzione, come la scelta dei materiali di rivestimento e la tinteggiatura esterna dell'edificio, sempre però che ciò abbia rilevanza sull'aspetto esteriore (pubblico) dell'edificio, e ricada così nei campi in cui l'autorità ha potere di dettare norme e limitazioni ai privati;
- c) le modalità di esecuzione del progetto come l'occupazione di suolo pubblico;
- d) l'arretramento del (dal) fronte stradale;
- e) l'allineamento della costruzione progettata con le costruzioni preesistenti, mediante avanzamento o arretramento [...].

Nel manuale vengono riprese in nota le seguenti sentenze:

- (66) *Le prescrizioni che danno luogo alle c.d. modalità esecutive non corrispondono a valutazioni discrezionali, relative ad aspetti dell'interesse urbanistico, di volta in volta operate dall'organo competente al rilascio dei permessi edilizi; tali valutazioni devono risultare compiute nella precedente sede pianificatoria e pertanto non danno luogo, di per sé, a prescrizioni, in quanto piuttosto sono il necessario oggetto del riscontro di conformità a cui mette capo il rilascio della concessione edilizia* (Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 1995, n. 409, in *Foro amm.*, 1995, 607 (s.m.); Cons. Stato, 1995, I, 360 (s.m.))<sup>5</sup>.
- (67) *Le prescrizioni relative alle quote di livello ed agli allineamenti, costituendo un completamento della licenza edilizia, rientrano fra le modalità esecutive che devono essere fissate nella licenza* (Cons. Stato, Sez. V, 28 aprile 1967, n. 311, in *Foro amm.*, 1967, I, 2, 532).
- (68) *È legittima la prescrizione di un limite di altezza, inclusa in una licenza edilizia in base alla norma del regolamento comunale, con la quale viene*

<sup>5</sup> La sentenza viene citata anche in Nicola Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Cedam, 2000, p. 313: «Giurisprudenza. In ordine alle c.d. modalità esecutive della costruzione v. di recente C.d.S., sez. V, 16 marzo 1995, n. 409, ove si afferma che "le prescrizioni che danno luogo alle c.d. modalità esecutive, tuttavia, non corrispondono a valutazioni discrezionali, relativi ad aspetti dell'interesse urbanistico, di volta in volta operate dall'organo competente al rilascio dei permessi edilizi; tali valutazioni [...]".».

## DECORO, ORNATO, ASPETTO

La definizione degli interventi di manutenzione straordinaria a seguito del c.d. "Decreto Semplificazioni" (D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020), afferma nell'ultimo periodo che «*Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il **decoro architettonico dell'edificio**, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*».

La novella normativa non ha "riportato" le motivazioni che hanno portato a considerare in ambito edilizio il decoro architettonico dell'edificio, soprattutto in ragione della giurisprudenza amministrativa in merito, relativa agli interventi su costruzioni condominiali, e neppure ne ha riportato una definizione.

Riguardo alla nozione in ambito civilistico:

### Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 12 gennaio 2022, n. 219

4) Infondata è la censura inerente all'assenza della necessità del consenso di condominio per l'apertura delle finestre sulla facciata dell'edificio, che secondo l'appellante non sarebbe necessaria ai sensi dell'art. 1102 del codice civile, che riconosce il diritto di ciascun proprietario della cosa comune, come viene ritenuta la facciata, di farne uso, anche per un fine esclusivamente proprio, e di realizzare interventi sulla cosa comune (per il miglior godimento della proprietà esclusiva), purché non alteri la destinazione della cosa comune e consenta il pari uso degli altri condomini. Secondo l'appellante, poiché l'apertura di finestre sul muro comune di facciata non incide sulla destinazione del muro stesso e non impedisce, essendo le finestre aperte in corrispondenza della proprietà privata, il pari uso da parte degli altri condomini l'appellante aveva pieno "titolo" a presentare la SCIA, senza provvedersi di alcuna autorizzazione al riguardo del Condominio nella specie non richiesta.

Sul tema il Collegio ben conosce la giurisprudenza civilistica in materia di condominio, recentemente richiamata anche da questa Sezione (Cons. Stato, sez. VI, 17 settembre 2021, n.6345), secondo cui la regola generale desumibile dall'art. 1120

c.c. è nel senso che ciascun partecipante può servirsi della cosa comune, purché non ne alteri la destinazione e non impedisca agli altri partecipanti di farne uso secondo il loro diritto (sull'applicazione di tale principio al condominio degli edifici anche cfr. Corte cass., Sez. II, 8 luglio 2000, n. 8886; Cass. civ. Sez. II, 9 giugno 2010, n. 13874; Cass. civ. Sez. II, 19 luglio 2018, n. 19265).

Nella giurisprudenza civile si registra, infatti, un orientamento in base al quale l'utilizzazione, da parte del singolo condomino, del muro perimetrale dell'edificio per le sue particolari esigenze, è legittima purché non alteri la natura e la destinazione del bene, non impedisca agli altri di farne un uso analogo e non arrechi danno alle proprietà individuali di altri condomini, atteso che il condomino di un edificio può apportare al muro perimetrale comune, senza il bisogno del consenso degli altri condomini, tutte le modifiche che consentono di trarre dal bene comune una particolare utilità aggiuntiva, purché non impedisca agli altri condomini di farne un uso analogo. Ciò nel rispetto dei limiti dell'art. 1120 c.c. che vieta le innovazioni che alterano il decoro architettonico, e per innovazione in senso tecnico giuridico deve intendersi non qualsiasi mutamento o modifica della cosa comune, ma solo quelle modificazioni che ne alterino l'entità sostanziale o ne mutino la destinazione originaria, mentre le modificazioni che mirino a potenziare o a rendere più comodo il godimento della cosa comune e ne lascino immutata la consistenza e la destinazione, non possono definirsi innovazione nel senso suddetto (Corte cass., Sez. II, 5 novembre 2002, n. 15460).

La giurisprudenza amministrativa ha, tuttavia, rilevato come occorra il consenso del condominio quando uno dei condomini intenda realizzare (o sanare), come nel caso di specie, opere che modifichino la facciata dell'edificio (Cons. Stato Sez. V, 21 ottobre 2003, n. 6529; T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 16 novembre 2020, n. 5253). Questo principio ha una portata generale e si applica anche quando l'interessato ritenga che le innovazioni sulle parti comuni non avrebbero alcuna rilevanza estetica, non essendo rimesso allo stesso considerare irrilevanti le innovazioni sotto il profilo estetico, qualora sia verificata la loro incidenza sostanziale sulla facciata dell'edificio condominiale.

Il "decoro architettonico" delle facciate costituisce, infatti, bene comune dell'edificio e pertanto ogni lavoro che su di esso sensibilmente incide, necessita dell'assenso dell'assemblea dei condomini, a prescindere dal giudizio sul risultato estetico dei lavori progettati (Cons. Stato, Sez. IV, 26 giugno 2012, n. 3772; Cass. II, 30 agosto 2004, n. 17398).

L'assenza del consenso dei condomini è un presupposto che il Comune deve accertare in sede istruttoria, secondo criteri di ragionevolezza, e si presenta come condizionante la legittimità del titolo abilitativo per la realizzazione delle opere. Nel caso di specie l'intervento ha inciso indubbiamente in modo sostanziale sulla facciata dell'edificio ed è pacifico la mancanza di assenso del condominio alla realizzazione delle opere in questione, che al contrario era necessario.



## OPERE INTERNE

La legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*», all'articolo 26, rubricato "opere interne", stabiliva<sup>1</sup>:

*«Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma della costruzione, dei prospetti, né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse.*

*Nei casi di cui al comma precedente, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti.*

*Le sanzioni di cui al precedente art. 10, ridotte di un terzo, si applicano anche nel caso di mancata presentazione della relazione di cui al precedente comma, salvo che nel caso sia stato già ottenuto il prescritto nulla osta.*

*Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di immobili vincolati ai sensi delle leggi 15 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni.*

*Gli spazi di cui all'art. 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, costituiscono pertinenze delle costruzioni, ai sensi e per gli effetti degli artt. 817, 818 e 819 del Codice civile.».*

L'espressione normativa "non sono soggette a concessione né ad autorizzazione" risulta(va) emblematica in quanto normativamente utilizzata in precedenza per indicare

<sup>1</sup> A seguito delle modifiche/integrazioni apportate con D.L. n. 146/1985, convertito con modificazioni dalla Legge n. 298/1985. L'articolo risulta espressamente abrogato dal testo unico edilizia (cfr. art. 136, comma 2, lettera f)).

un'attività edilizia "libera" (cfr. D.L. n. 9/1982, art. 7, convertito dalla Legge n. 94/1982), e cioè non preventivamente subordinata a provvedimenti amministrativi.

Di conseguenza, si deve dedurre che le *opere interne* costituivano, per la legge del tempo (*tempus regit actum*), una "autonoma" categoria di opere, soggetta al mero adempimento della comunicazione alla P.A., attraverso la presentazione di una relazione asseveratrice a firma di un professionista abilitato alla progettazione, pena l'applicazione di una specifica sanzione pecuniaria amministrativa. In tal modo, la disciplina delle "opere interne" costituiva altresì uno specifico regime giuridico delle opere stesse, tanto che la medesima Legge n. 47/1985 aveva previsto addirittura una speciale disposizione transitoria (cfr. art. 48) volta a "sanare" il pregresso, al fine di non configurare un abuso edilizio:

*«Per le opere interne alle costruzioni, definite dall'articolo 26, realizzate prima dell'entrata in vigore della presente legge o in corso di realizzazione alla medesima data, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione che asseveri le opere compiute, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, entro il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.»*

Successivamente alla predetta disposizione, però, le *opere interne* sono state contemplate anche nella denuncia di inizio attività "edilizia" (DIA), dapprima con il D.L. n. 88/1995 e altri ulteriori decreti analoghi, poi con la Legge n. 662/1996<sup>2</sup>, quale istituto facoltativo alternativo all'autorizzazione edilizia per le c.d. "opere minori":

*«e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile».*

La disciplina del "nuovo istituto" delle DIA disponeva altresì che (cfr. commi 8, 10 e 13):

*«8. La facoltà di cui al comma 7 è data esclusivamente ove sussistano tutte le seguenti condizioni:*

- a) gli immobili interessati non siano assoggettati alle disposizioni di cui alle leggi 10 giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e 6 dicembre 1991, n. 394, ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, o della legge 18 maggio 1989, n. 183, non siano compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, non siano comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico- artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali;*

<sup>2</sup> Con questa legge finanziaria 1997, con l'articolo 2, comma 60 è stata disposta la sostituzione dell'articolo 4 del D.L. n. 398/1993, convertito con modificazioni dalla Legge n. 493/1993, il cui comma 7 prevedeva la facoltatività della DIA per l'esecuzione delle opere elencate, alla cui lettera e) risultavano le opere interne.

## PROSPETTI

Nella disciplina dell'attività edilizia di cui al d.P.R. n. 380/2001, le modifiche ai "prospetti", a seguito del decreto semplificazioni del 2020<sup>1</sup>, sono considerate:

- nella definizione degli interventi di *manutenzione straordinaria* (segnatamente nella manutenzione straordinaria c.d. "pesante" soggetta a SCIA ex articolo 22, comma 1, lettera a)), purché eseguite su edifici legittimamente realizzati e necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, a condizione che non pregiudichino il decoro architettonico e purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturale e del paesaggio di cui al D.Lgs. n. 42/2004;
- nella definizione (generale) degli interventi di *ristrutturazione edilizia* di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del testo unico edilizia, e più nello specifico, nell'ambito degli interventi di demolizione e ricostruzione ricompresi nella ristrutturazione edilizia c.d. "ricostruttiva-leggera" (soggetta a SCIA ex articolo 22, comma 1, lettera c)) di edifici esistenti non vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e non ricompresi nelle z.t.o. A e zone a queste assimilabili;
- nella definizione particolare degli interventi di *ristrutturazione edilizia c.d. conservativa-pesante* «di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (così testualmente la legge), ai quali si ritiene aggiungere gli immobili ricompresi nelle z.t.o. A o in zone a queste assimilabili in considerazione dell'esclusione operata dalla definizione riportata dall'art. 3, comma 1, lette. d).

Nella normativa pre-vigente, invece, dette modifiche ai prospetti erano contemplate sempre nella *ristrutturazione edilizia* ma soltanto in quella c.d. "conservativa-pesante", soggetta a permesso di costruire ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c) del medesimo testo unico<sup>2</sup>, fatta salva la facoltà di adire alla SCIA alternativa ex articolo 23 (cfr. art. 23, comma 01, lett. a)).

<sup>1</sup> A decorrere dall'entrata in vigore del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (17 luglio), poi convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

<sup>2</sup> Le modifiche ai prospetti sono considerate nella ristrutturazione edilizia subordinata a permesso di costruire sin dalla scrittura del testo unico edilizia.

La novella normativa non appare di poco conto perché ha derubricato, per così dire, le modifiche ai prospetti di immobili "ordinari" da intervento edilizio *rilevante* ad intervento edilizio *minore* in termini di incidenza sul/i bene/i giuridico/i tutelato/i.

Lo scrivente non è riuscito a ritrovare le ragioni che hanno indotto il legislatore ad attribuire rilevanza ai prospetti degli edifici nell'ambito della disciplina dell'attività edilizia, ritrovando soltanto la presumibile origine della loro considerazione normativa.

Dalla personale ricerca normativo-bibliografica, risulta che i prospetti compaiono per la prima volta nel D.L. 27 marzo 1995, n. 88, Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazione dei lavori pubblici e dell'edilizia privata, non convertito in legge, come molti altri successivi, volti ad introdurre la DIA nella disciplina dell'attività edilizia, come poi avvenuto con l'articolo 2, comma 60, della Legge n. 662/1996.

Infatti, nel sostituire l'articolo 4 del D.L. n. 493/1993, era stata prevista la facoltà di poter presentare una denuncia di inizio attività per «*opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile [...]»*.

Detta disposizione normativa "riprende" la categoria delle *opere interne* introdotta nella disciplina dell'attività edilizia dall'articolo 26 della Legge n. 47/1985, dalla quale, però, non erano esplicitamente escluse.

Forse, l'esplicita inclusione normativa dei "prospetti" è derivata da una serie di questioni insorte a seguito della suddetta disciplina delle *opere interne*, anche considerando la precisazione ministeriale espressa nella circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 3357/25 del 30 luglio 1985, secondo la quale, relativamente alle opere interne in argomento asserisce (cfr. punto 10):

*«È da rilevare preliminarmente che le opere in questione possono interessare sia le singole unità immobiliari (gli alloggi, in caso di edilizia residenziale, i manufatti costituenti catastalmente una unità immobiliare negli altri casi) sia l'intera costruzione. Ciò premesso si può affermare con certezza che esse, dovendo rispettare la sagoma e i prospetti dell'intera costruzione, non possono assolutamente riguardare l'aspetto esterno del fabbricato, compresa la copertura; da ciò deriva che non possono essere considerate "opere interne" aperture, aggetti, chiusure di balconi, ecc.: in definitiva non possono essere mutati o alterati l'assetto architettonico e l'estetica dell'edificio, sia pure mediante semplici fregi»*.

Se l'esclusione delle modifiche ai prospetti-aspetto esterno del fabbricato dalle "opere interne" si può ritenere *in re ipsa* con la locuzione, nel senso che non possono essere "interne" quelle opere che vanno a interessare (anche) l'esterno, l'indagine ha consentito di appurare che la legge, così come le definizioni uniformi di cui all'intesa della Conferenza Unificata del 20 ottobre 2016, nonostante l'attenzione riservata ai *prospetti* non ne riportano una definizione.

Pertanto, il legislatore ha lasciato spazio alle definizioni locali (regionali/comunali), ovvero all'interprete, e quindi ai tecnici e alla giurisprudenza.

Una "nozione giuridica" di prospetti è rinvenibile nella giurisprudenza:

## TRASFORMAZIONE URBANISTICO-EDILIZIA DEL TERRITORIO

La Legge n. 10/1977, diversamente dalla legislazione precedente, ha subordinato a concessione edilizia «ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale» (cfr. art. 1). Tuttavia non ha data nessuna definizione sulla nozione di “trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”.

Neppure il testo unico edilizia definisce il concetto nonostante lo ripreda nella definizione degli interventi (cfr. art. 3, comma 1, lett. e): «“interventi di nuova costruzione”, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti [...]»).

Tuttavia, la giurisprudenza ha specificato che l’obbligo di titolo abilitativo riguarda(-va) una “permanente” trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, ovvero riguarda(va) la «perdurante modifica dello stato dei luoghi mediante “opere”» fatta eccezione della c.d. “lottizzazione cartolare”. Infatti, in quest’ultima fattispecie, la trasformazione del suolo è predisposta mediante frazionamento e la vendita – ovvero mediante atti negoziali equivalenti – del terreno frazionato in lotti che rivelino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

### Giurisprudenza

#### **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 19 novembre 2021, n. 7750**

3.1 In linea generale, va ribadito che, la realizzazione di una tettoia posta su immobile collocato in zona vincolata, anche se in aderenza ad un muro preesistente, non può essere considerata un intervento di manutenzione straordinaria ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. b), d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto non consiste nella rinnovazione o nella sostituzione di un elemento architettonico, ma nell’aggiunta di un elemento strutturale dell’edificio, con modifica del prospetto. La sua costruzione *ex novo*, pertanto, necessita del previo rilascio del permesso di costruire, e non è assentibile mediante semplice denuncia di inizio di attività, anche attesa la **perdurante modifica dello stato dei luoghi che produce sul tessuto urbano** (Consiglio di Stato sez. VI 26 gennaio 2015, n. 319).

3.2 Peraltro, con riferimento a tale tipologia di manufatti, in linea generale va parimenti ribadito quanto ancora espresso dalla sezione (cfr. Consiglio di Stato sez. VI

7 maggio 2018, n. 2701), nel senso che non sia possibile affermare in assoluto che la tettoia richieda, o non richieda, il titolo edilizio maggiore e assoggettarla, o non assoggettarla, alla relativa sanzione senza considerare nello specifico come essa è realizzata. In proposito, quindi, l'amministrazione ha l'onere di motivare in modo esaustivo, attraverso una corretta e completa istruttoria che rilevi esattamente le opere compiute e spieghi per quale ragione esse superano i limiti entro i quali si può trattare di una copertura realizzabile in regime di edilizia libera.

#### **Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 5 agosto 2021, n. 5774**

«- *La nozione di costruzione, ai fini del rilascio della concessione edilizia, si configura in presenza di opere che attuino una trasformazione urbanistico - edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, a prescindere dal fatto che essa avvenga mediante realizzazione di opere murarie; infatti è irrilevante che le dette opere siano realizzate in metallo, in laminati di plastica, in legno o altro materiale, laddove comportino la trasformazione del tessuto urbanistico ed edilizio» (Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 27 gennaio 2003, n. 419; in tale caso specie è stata considerata nuova costruzione o ampliamento della costruzione esistente una veranda stabilmente infissa al suolo con profondità dalla parete esterna al pilastro di sostegno di mt. 5.20, con dimensioni planimetriche di mt. 7.15 x 5.07 avente un'altezza nella parte superiore di mt. 2, 85 e nella parte inferiore di mt. 2.80, sotto il profilo funzionale preordinata a soddisfare la non precaria esigenza del titolare di un pubblico esercizio).*

#### **Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 13 novembre 2020, n. 7008**

«- che, ad ogni modo, una tettoia (in tavolato con copertura in tegole), quale manufatto che sarebbe residuo dall'intervento di demolizione, è da considerare senz'altro rilevante sul piano urbanistico, come confermato di recente dalla Sezione (sentenza, 25 maggio 2020, n. 3329) secondo cui *«La nozione di costruzione si configura in presenza di opere che comportino la trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi. In altri termini non è necessario che l'alterazione dello status quo ante dell'assetto urbano avvenga mediante realizzazione di opere murarie: le opere preordinate a soddisfare esigenze non precarie sotto il profilo funzionale, incidenti sul tessuto urbanistico ed edilizio, a prescindere dal materiale impiegato - sia esso metallo, laminato di plastica, legno o altro materiale - sono subordinate al rilascio del titolo edilizio. L'avvenuta realizzazione senza permesso di costruire della tettoia sorretta da pilastri in ferro, per caratteristiche funzionali e dimensionali determina una significativa e permanente alterazione dello stato dei luoghi, e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 31 e ss. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380»;*».

## CARICO URBANISTICO

Il testo unico edilizia vigente (al febbraio 2022) si riferisce al "carico urbanistico" nei seguenti casi:

- 1) definizione degli interventi edilizi, articolo 3, comma 1, lettera b):
  - a) *"interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche [...];*
- 2) interventi subordinati a permesso di costruire, articolo 10, comma 3:
  - a) *Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44;*
- 3) riduzione o esonero dal contributo di costruzione, articolo 17, comma 4:
  - a) *Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a) (ora il riferimento corretto dovrebbe essere all'art. 3, comma 1, lettera b) e all'art. 6-bis - n.d.r.), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile.*

Se all'art. 10, comma 3, la locuzione compare sin dall'entrata in vigore del TUE, quella dell'articolo 17 risulta essere stata inserita con una novella del 2014, mentre l'articolo 3 è stato oggetto di una modifica nel 2016.

### La definizione di "carico urbanistico"

Nonostante la presenza normativa e la sua considerazione da parte della giurisprudenza per il riferimento al titolo legittimante l'intervento ovvero per la debenza degli oneri, il legislatore nazionale non ha mai provveduto alla definizione del carico urbanistico.

La mancanza è stata colmata dapprima dalla giurisprudenza, poi dall'intesa in Conferenza Unificata del 20 ottobre 2016, relativa al regolamento edilizio tipo.

Per la giurisprudenza risulta:

**Suprema Corte di Cassazione, SS.UU. penali, sentenza 20 marzo 2003, n. 12878**

Il concetto di carico urbanistico appare meritevole di attento approfondimento. Questa nozione deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento c.d. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti di diritto urbanistico:

- a) negli standards urbanistici di cui al D.M. 02/04/1968, n. 1444 che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone;
- b) nella sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportano la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento;
- c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione;
- d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26, L. 47/1985 e art. 4 comma 7, L. 493/1993) che non comportano la creazione di nuove superfici utili, ferma restando la destinazione dell'immobile;
- e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10, L. 47/1985 e art. 4, L. 493/1993).

**Consiglio di Stato, Sez. 4, sentenza 24 novembre 2020, n. 7391**

L'espressione «*carico urbanistico*», non legislativamente definita, identifica infatti il complesso delle esigenze urbanistiche che un insediamento umano provoca. Ogni insediamento umano è costituito da un elemento c.d. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizi a rete) che deve essere proporzionato al primo. Il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Il mutamento



## D.M. N. 1444/1968

Il D.M. 2 aprile 1968, recante «*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*», dà applicazione all'articolo 41-*quinquies*, commi 8 e 9<sup>1</sup>, della Legge n. 1150/1942, inserito dall'articolo 17, comma 1, della Legge n. 765/1967, come da espressa precisazione in rubrica del medesimo.

Sotto il profilo della gerarchia delle fonti, in quanto decreto attuativo, sarebbe fonte secondaria regolamentare, ma la giurisprudenza ne riconosce la natura primaria tanto da ritenerlo direttamente efficace, in assenza di strumenti urbanistici e/o di regolamenti edilizi, ovvero prevalente sulle disposizioni normative regionali e/o comunali contrastanti. Per questa ragione, il decreto in parola risulta particolarmente "importante" nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, specie in termini conformativi dell'attività edilizia.

Sulle disposizioni ministeriali si ritiene osservare con quanto segue.

#### **A. Rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.**

Per il decreto, ai fini dei rapporti massimi, gli insediamenti "produttivi" sarebbero gli *impianti industriali o ad essi assimilati* (cfr. art. 2, comma 1, lettera D)), ovvero gli *insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone d)* oltre gli *insediamenti di carattere commerciale e direzionale* (cfr. art. 5, comma 1, punti 1) e 2)).

Gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, come noto, costituiscono i c.d. "standard urbanistici", ovvero l'urbanizzazione ritenuta

<sup>1</sup> «In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi.

I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.».

quali-quantitativamente necessaria per consentire lo svolgimento delle funzioni legate al bene della vita (l'abitare, il produrre, l'amministrare, l'istruzione, ecc.). Detta urbanizzazione risulta distinta in "primaria", quando riferita alla scala del singolo e specifico insediamento (che può coincidere anche con l'edificio), e in "secondaria" laddove riferita ad una scala più ampia data da più insediamenti e persino all'intera scala urbana (comprendente tutti gli insediamenti di un dato contesto territoriale).

Si tratta di una denominazione riprodotta normativamente, a partire (quantomeno) dalla Legge n. 847/1964, che considera (va) le (sole) opere di "urbanizzazione primaria" (cfr. l'elenco dell'articolo 4 del testo originale).

Tuttavia, l'aggettivo numerale ordinale "primaria" dava ad intendere l'esistenza (concettuale) di ulteriori opere di urbanizzazione, come in effetti è poi avvenuto a seguito della Legge n. 765/1967, il cui articolo 8, nel novellare l'articolo 28 della Legge n. 1150/1942, ha stabilito che la convenzione di lottizzazione deve considerare sia le opere di urbanizzazione primaria sia quelle di urbanizzazione secondaria.

La specificazione delle suddette urbanizzazioni secondarie è avvenuta dapprima con la C.M. n. 3210/1967 (cfr. punto 6<sup>2</sup>) e successivamente con l'integrazione alla Legge n. 847/1964 (cfr. artt. 1 e 4) ad opera della Legge 865/1971.

Dal dato testuale degli articoli 3 e 5 del D.M. n. 1444/19668 si evince che gli standard residenziali sono posti in relazione agli *abitanti insediati e da insediare*, quindi alle quantità già edificate e quelle da edificare (in termini di superficie lorda abitabile o volume vuoto per pieno), mentre gli standard non residenziali sono relativi ai soli "nuovi insediamenti" di carattere industriale o ad essi assimilabili (peraltro compresi nelle "sole" zone "D"), e di carattere commerciale e direzionale.

In tal modo, sembra che il legislatore, diversamente da quanto stabilito per l'ambito residenziale, non abbia inteso "recuperare" gli standard relativi agli insediamenti produttivi esistenti all'atto della formazione o della revisione degli strumenti urbanistici.

In conclusione, gli standard residenziali e produttivi sono rapportati esclusivamente e specificatamente alla consistenza quantitativa di superficie delle varie destinazioni d'uso (cui sono ricondotte le "domande/fabbisogni" di urbanizzazione).

### Esempio di calcolo/dimensionamento di piano

- 1) Fabbisogno/standard relativo all'insediamento residenziale:
  - a) abitanti insediati (esistenti): 10.000;
  - b) abitanti da insediare: 2.000;

<sup>2</sup> «Le opere di urbanizzazione primaria sono le strade residenziali, gli spazi di sosta e di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione di energia elettrica e la pubblica illuminazione. Per quanto riguarda il verde, a parere di questo Ministero, rientrano fra le opere di urbanizzazione primaria solo gli spazi verdi in prossimità ed al servizio delle abitazioni, mentre vanno considerate come opere di urbanizzazione secondaria i parchi di quartiere, il verde per attrezzature sportive e le altre aree verdi riservate a particolari impianti. Possono definirsi opere di urbanizzazione secondaria quelle che sono indispensabili alla vita del quartiere e sono poste al suo diretto servizio: scuole, chiese, centri sociali, ambulatori, mercati, ecc. In concreto, tali opere risulteranno dalle previsioni dei piani dei programmi.»

## LE RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE

### 12.1. Inquadramento normativo

Il legislatore nazionale, per unanime giurisprudenza, ha compiuto uno sdoppiamento dell'intervento di ristrutturazione edilizia, configurando, di conseguenza:

- una ristrutturazione edilizia "leggera";
- una ristrutturazione edilizia "pesante".

Si tratta di aspetti "avallati" anche dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 309/2011):

*«2.1. – Questa Corte ha già ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di **ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante**, da un lato, e le ipotesi di **ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera** e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.»*

### 12.2. Ristrutturazioni edilizie leggera/pesante – conservativa/ricostruttiva

Ancor prima di entrare in vigore, il testo unico edilizia ha cercato di porre fine alla *vexata quaestio*, emersa in sede giurisprudenziale, se considerare o meno ristrutturazione edilizia, e quindi un intervento edilizio su un fabbricato esistente, l'integrale demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio (c.d. "ristrutturazione edilizia ricostruttiva o di demo-ricostruzione"). La questione aveva (e conserva tuttora) rilevanza in termini di esigibilità conformativa dell'intervento alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, posto che gli edifici esistenti presentano dei diritti quesiti incidenti sulla predetta pretesa di conformità. Infatti, se per le nuove costruzioni la conformità dell'intervento alla disci-

plina urbanistico-edilizia vigente è pacificamente integrale/totale, quella relativa agli interventi sulle costruzioni esistenti dipende dal tipo ed entità dell'intervento e considerando altresì i c.d. "diritti (legittimamente) quesiti".

Per porre fine alla problematica sorta a livello giurisprudenziale, il testo unico, inizialmente, riteneva la demolizione e ricostruzione una ristrutturazione edilizia soltanto nel caso in cui la ricostruzione fosse fedele con un edificio identico quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali.

Prima della definitiva entrata in vigore del predetto testo unico, però, il legislatore (con il d.lgs. n. 301/2002) allentò la pretesa togliendo la fedele ricostruzione per avere un fabbricato identico quanto ad area di sedime e caratteristiche dei materiali, per cui la ristrutturazione ricostruttiva a seguito di demolizione si configurava soltanto se la ricostruzione avveniva con la stessa volumetria e sagoma dell'edificio preesistente.

Quindi, all'entrata in vigore del TUE, la ristrutturazione edilizia, pur volta a trasformare, in tutto in parte, gli organismi edilizi, risultava essere di due fattispecie:

- a) "**conservativa**", e cioè senza demolizione/ricostruzione;
- b) "**ricostruttiva**" a seguito di demolizione (verosimilmente integrale).

Tuttavia, con il testo unico edilizia il legislatore ha ridisciplinato anche i regimi giuridici e amministrativi degli interventi edilizi, e ciò in ragione della loro rilevanza, quanto ad incidenza sul territorio, in termini di trasformazione urbanistica ed edilizia (permanente). Cosicché aveva stabilito due soli titoli abilitativi:

- a) uno provvedimentale, il permesso di costruire, caratterizzato:
  - i) da un più pregnante vaglio dell'Autorità Amministrativa attraverso un controllo preventivo caratterizzato da discrezionalità tecnica;
  - ii) onerosità, e cioè dalla corresponsione di un contributo di costruzione costituito dagli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione;
  - iii) rilevanza anche penale delle violazioni per realizzazione dei lavori in assenza, in difformità o con variazioni essenziali, ovvero per inosservanza delle prescrizioni e modalità esecutive previste dal permesso di costruire;
- b) l'altro procedimentale, la denuncia di inizio attività (DIA), caratterizzato:
  - i) da un procedimento aggravato che imponeva di non iniziare i lavori prima di 30 giorni dalla presentazione, e ciò al fine di consentire alla P.A. di verificare/accertare l'eventuale assenza di una o più delle condizioni stabilite ed inibire la realizzazione;
  - ii) la non rilevanza penale in caso di violazioni e inosservanze.

Anche in questo caso, prima della sua effettiva entrata in vigore (30 giugno 2003), il titolo abilitativo procedimentale (DIA) risulta essere stato rivisto:

- 1) per consentire la realizzazione anche di interventi in alternativa al permesso di costruire, ma al ricorrere di specifiche condizioni (c.d. "DIA alternativa o SuperDIA");
- 2) per precisare ulteriormente le caratteristiche della DIA (ordinaria) e cioè:
  - a) la gratuità, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione (dovuto, invece, nella superDIA);

## PARCHEGGI PRIVATI A STANDARD, PERTINENZIALI E IN DEROGA

Nell'ambito della disciplina conformativa dell'attività edilizia occorre considerare gli obblighi e le facoltà previste da specifiche disposizioni legislative relativamente agli spazi per parcheggi "privati". Per "privati" si intendono gli spazi a parcheggio, obbligatori e/o facoltativi, diversi ed aggiuntivi di quelli costituenti standard urbanistici ai sensi del D.M. n. 1444/1968. Le disposizioni normative specifiche sono previste nelle leggi:

- a) n. 765/1967, che con l'articolo 18 ha introdotto l'articolo 41-*sexies* nella legge n. 1150/1942, come successivamente precisato, modificato ed integrato;
- b) n. 122/1989, articolo 9.

### 13.1. Parcheggi privati a standard edilizio

Con l'articolo 18 della Legge n. 765/1967 è stato inserito nella legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942 l'articolo 41-*sexies*, secondo il quale: «*Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni venti metri cubi di costruzione.*».

All'indomani dell'entrata in vigore delle novelle normative (1 settembre 1967), la circolare ministeriale 28 ottobre 1967, n. 3210, precisò, al punto 9, che:

«[...] dal momento dell'entrata in vigore della legge non possono essere rilasciate nuove licenze edilizie per edifici sprovvisti di spazi per parcheggio nella misura stabilita da detto articolo.

In merito a tale disposizione sembrano necessarie le seguenti precisazioni, anche in relazione a specifici quesiti formulati dalle amministrazioni comunali:

- la norma ha portata generale e si applica a tutti gli edifici, in presenza od in assenza di qualsiasi strumento urbanistico, e perciò anche nell'ambito dei piani di zona;
- la norma stessa non si applica, ovviamente, alle licenze concesse prima dell'entrata in vigore della legge n. 765, come pure alle volture, alle proroghe ed alle varianti riguardanti dette licenze;
- nella dizione "nuove costruzioni" sono comprese le ricostruzioni, ma non gli ampliamenti, le sopraelevazioni e le modifiche: ciò in riferimento anche alla espressione usata nel primo comma dell'art. 10, ai fini del rilascio della licenza edilizia;

- *“spazi per parcheggi” debbono intendersi gli spazi necessari tanto alla sosta quanto alla manovra ed all’accesso dei veicoli;*
- *i parcheggi possono essere ricavati nella stessa costruzione ovvero in aree esterne oppure promiscuamente; ed anche in aree che non formino parte del lotto, purché siano asservite all’edificio con vincolo permanente di destinazione a parcheggio, a mezzo di atto da trascriversi a cura del proprietario;*
- *la cubatura, in rapporto alla quale va determinata la superficie da destinare a parcheggi, è costituita dalla sola cubatura destinata ad abitazione, uffici o negozi, con esclusione perciò delle altre parti dell’edificio: scantinati, servizi e cosiddetti “volumi tecnici”.*».

Successivamente, la legge 28 febbraio 1985, n. 47 ha disposto (cfr. art. 26, comma 4<sup>1</sup>) che: *«gli spazi di cui all’articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, costituiscono pertinenze delle costruzioni, ai sensi e per gli effetti degli articoli 817, 818 e 819 del codice civile.»*. La superficie di detti spazi a parcheggio è stata raddoppiata con legge 24 marzo 1989, n. 122 (cfr. art. 2, comma 2), la quale ha così sostituito l’articolo: *«Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione.»*.

Infine, il testo tuttora in vigore, risulta essere stato integrato con la legge 28 novembre 2005, n. 246 (cfr. art. 12, comma 9) con l’aggiunta del secondo comma: *«Gli spazi per parcheggi realizzati in forza del primo comma non sono gravati da vincoli pertinenziali di sorta né da diritti d’uso a favore di proprietari di altre unità immobiliari e sono trasferibili autonomamente da esse.»*.

Da quanto sopra e dalla giurisprudenza riportata nello specifico paragrafo è possibile dedurre le seguenti caratterizzazioni tecnico-giuridiche degli spazi a parcheggio in esame:

- 1) costituiscono:
  - a) un obbligo conformativo degli interventi edilizi;
  - b) uno standard “edilizio”:
    - i) in quanto la superficie è stata parametrata alla volumetria della costruzione, prescindendo dalla sua destinazione d’uso urbanistica;
    - ii) aggiuntivo agli standard urbanistici ex D.M. n. 1444/1968 (come previsto dal medesimo – cfr. art. 3, comma 2, lett. d));
    - iii) per cui non sono soggetti al contributo di costruzione, nella sola misura dovuta per legge e non per la parte eccedente.
- 2) determinano un vincolo “pubblicistico” di destinazione d’uso della superficie dovuta per legge e non per quella eccedente a tale misura;
- 3) incidono sulla legittimità dell’attività edilizia;

<sup>1</sup> L’articolo 26 in parola, rubricato “opere interne”, è stato abrogato dal testo unico edilizia con efficacia al 30 giugno 2003.

## FASCE E/O ZONE-AREE DI RISPETTO

### 14.1. Premessa

Nell'ambito della disciplina dell'attività edilizia ricorrono, in termini conformativi dell'attività stessa, particolari disposizioni riferite a *fasce di rispetto* e/o a *zone ed aree di rispetto*. Non mancano però definizioni locali o regionali, tra le quali ricorrono le seguenti:

- Le fasce di rispetto sono aree a protezione di elementi sensibili, infrastrutturali, tecnologici e di servizio, nelle quali le trasformazioni urbanistico-edilizie sono sottoposte a disciplina specifica.
- Si tratta di zone, prossime a opere o a luoghi soggetti a uso pubblico (come cimiteri, strade, ferrovie, aeroporti etc.), per le quali la legge impone limitazioni alla libera attività edilizia (in genere obblighi di distanza), per finalità di tutela di preminenti interessi (alla sicurezza, all'igiene, alla migliore utilizzazione di beni demaniali etc.). Le limitazioni in oggetto si riferiscono, con previsione generale e generalizzata, a tutti gli immobili.

Senza pretesa di esaustività, le fasce, zone e/o aree di rispetto maggiormente ricorrenti sono:

- 1) fasce di rispetto stradale;
- 2) fasce di rispetto ferroviario;
- 3) fasce di rispetto cimiteriale;
- 4) fasce di rispetto dai corsi d'acqua;
- 5) fasce di rispetto dagli elettrodotti e gasdotti;
- 6) fasce di rispetto dai depuratori;
- 7) ZPS, SIC e ZSC;
- 8) aree paesaggistiche.

### 14.2. Le fasce di rispetto stradale

Per il codice della strada (cfr. art. 2, comma 1, punto 22, D.Lgs. n. 285/1992) risulta che la fascia di rispetto è costituita dalla: «*striscia di terreno, esterna al confine stradale, sulla quale esistono vincoli alla realizzazione, da parte dei proprietari del terreno, di costruzioni, recinzioni, piantagioni, depositi e simili.*».

Detto Codice, con relativo regolamento di esecuzione e di attuazione (D.P.R. n. 495 del 16 dicembre 1992), disciplina in particolare:

- a) le fasce di rispetto in rettilineo ed aree di visibilità nelle intersezioni fuori dei centri abitati (cfr. art. 16 del Codice e art. 26 del Regolamento);
- b) le fasce di rispetto nelle curve fuori dei centri abitati (cfr. art. 17 del Codice e art. 27 del Regolamento);
- c) le fasce di rispetto ed aree di visibilità nei centri abitati (cfr. art. 18 del Codice e art. 28 del Regolamento).

In materia si ritiene rilevino le seguenti questioni affrontate dalla giurisprudenza riportata:

- a) inedificabilità assoluta;
- b) computabilità o meno a fini edificatori;
- c) possibili usi (parcheggio, costruzioni interrato, depositi, ecc.);
- d) natura giuridica (conformativa o espropriativa).

### Giurisprudenza

#### **Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 23 novembre 2021, n. 7846**

20. Questo Consiglio ha avuto modo di statuire in precedenti contenziosi che la disciplina delle fasce di rispetto stradale – stabilita dagli artt. 16, 17 e 18, del D.Lgs. n. 285/1992 e dagli artt. 26, 27 e 28, del d.P.R. n. 495/1992 – costituendo una misura posta a tutela della sicurezza stradale (di natura conformativa e non espropriativa, non riconducibile alla categoria della “zonizzazione”), consente il legittimo insediamento di attività “eccentrica”, rispetto alle prescrizioni della zonizzazione, purché comunque svolta a beneficio della circolazione stradale, e nel rispetto della sicurezza degli utenti (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2602, e 11 maggio 2015, n. 2880).

21. In particolare, nella sentenza n. 2880/2015, questo Consiglio ha avuto modo di evidenziare come «*a più riprese è stato consentito un utilizzo delle c.d. “fasce di rispetto” che, oggettivamente, pare di utilità minore, per gli utenti della strada, rispetto ad un parcheggio a raso (“in via generale, la fascia di rispetto stradale non può rappresentare un ostacolo all’insediamento di nuovi impianti di distribuzione dei carburanti che costituiscono un ordinario completamento della strada su cui circolano autoveicoli che devono necessariamente potersi approvvigionare; inoltre, il D.lgs. n. 32 del 1998 consente l’installazione degli impianti all’interno delle fasce di rispetto stradale in quanto all’art. 2, comma 3 prescrive espressamente che i Comuni debbano “individuare le destinazioni d’uso compatibili con l’installazione degli impianti all’interno delle zone comprese nelle fasce di rispetto di cui agli artt. 16, 17 e 18 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il Nuovo codice della strada”.*

22. La *ratio decidendi*, che traspare dai citati precedenti, è quella di un’esegesi delle richiamate norme in materia di distanze stradali e autostradali, finalizzata a



## MISURE DI SALVAGUARDIA

### 15.1. Le misure di salvaguardia nella normativa "originaria" (legge 3 novembre 1952, n. 1902)

Prima della sua abrogazione<sup>1</sup>, l'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 ha subito tre aggiornamenti:

#### **Testo originale vigente dal 25 dicembre 1952 al 28 gennaio 1956**

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani generali e dei piani particolareggiati di esecuzione previsti dalla legge urbanistica 117 agosto 1942, n. 1150, e fino alla emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 di detta legge, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre due anni dalla data della deliberazione di cui al primo comma.

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

#### **Testo 1 aggiornamento vigente dal 29 gennaio 1956 al 28 agosto 1959 (riscritto il primo comma)**

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni de-

<sup>1</sup> D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

terminazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, numero 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre due anni dalla data della deliberazione di cui al primo comma.

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

**Testo 2 aggiornamento vigente dal 29 agosto 1959 al 14 luglio 1966 (sostituito il terzo comma)**

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, numero 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

*In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre 3 anni dalla data di deliberazione di cui al primo comma.*

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

**Testo 3 aggiornamento vigente dal 14 luglio 1966 al 21 dicembre 2008 (sostituito il terzo comma ed aggiunta di un comma ulteriore successivo)**

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, numero 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

## DESTINAZIONI D'USO DEGLI IMMOBILI

La vigente disciplina dell'attività edilizia di cui al TUE, considera le destinazioni d'uso degli immobili nell'ambito:

- a) delle definizioni di talune categorie di intervento di cui all'articolo 3, ovvero degli interventi di:
  - manutenzione straordinaria: *«le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle **destinazioni d'uso** implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria **destinazione d'uso**. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»;*
  - restauro e risanamento conservativo: *«gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle **destinazioni d'uso** purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio»;*

- b) della disciplina delle opere soggette a permesso di costruire (art. 10):
- primo comma, lettera c): *«gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della **destinazione d'uso**, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»;*
  - secondo comma: *«Le regioni stabiliscono con legge quali **mutamenti**, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, **dell'uso di immobili** o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività»<sup>1</sup>.*
- c) del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14, comma 3:  
*«La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché le **destinazioni d'uso** ammissibili fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.».*
- d) del contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza di cui all'art. 19, comma 3:  
*«Qualora la **destinazione d'uso** delle opere indicate nei commi precedenti, nonché di quelle nelle zone agricole previste dall'articolo 17, venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione.».*
- e) della SCIA ex art. 22, comma 2, relativa alle varianti a permessi di costruire:  
*«Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la **destinazione d'uso** e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.».*

<sup>1</sup> La disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 10 risulta riferita alla SCIA quando ancora riguardava l'attività edilizia "residuale", non ricompresa cioè negli elenchi dell'articolo 6 e dell'articolo 10. Pertanto è ragionevole ritenere che a seguito delle novelle apportate con il D.Lgs. n. 222/2016 il regime giuridico/titolo legittimante in questione sia la CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata).

## RINNOVO E PROROGA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

L'articolo 15 del d.P.R. n. 380/2001, rubricato «*Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*», asserisce che decorsi i termini per l'inizio dei lavori o per l'ultimazione degli stessi, *il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga.*

Detta proroga, continua la norma regolamentare, *«può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi»* (cfr. comma 2).

È parimenti stabilito che:

*«La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rilevatesi poi infondate»* (cfr. comma 2-bis).

*«La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione»* (cfr. comma 3).

Dunque, la legge prevede un'efficacia temporale del permesso di costruire, e quindi una decadenza *ope legis* del medesimo in tre evenienze:

- mancato inizio lavori entro un anno dal rilascio del titolo;
- mancato completamento dell'opera (fine lavori) entro tre anni dall'inizio dei lavori;
- entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche *«salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio»*.

Conseguentemente alla suddetta previsione risulta stabilito:

- la possibilità di chiedere la proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori al ricorrere di specifiche situazioni;
- l'obbligo di chiedere il rilascio di nuovo permesso di costruire, altrimenti detto "rinnovo del permesso di costruire", per le opere ancora da eseguire (parte

dell'intervento non ultimata nel termine stabilito), salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili con diverso titolo legittimante.

Sulle due previsioni normative, la giurisprudenza ha chiarito che:

#### **TAR Lombardia, Milano, Sez. II, sentenza 26 giugno 2020, n. 1206**

- [...] quanto alla questione della differenza della natura della "proroga" dei termini di ultimazione dei lavori rispetto a quella del "rinnovo" di permesso di costruire, la giurisprudenza ha rilevato che, in generale, la proroga dei termini stabiliti da un atto amministrativo ha la natura giuridica di provvedimento di secondo grado, in quanto modifica, ancorché parzialmente, il complesso degli effetti giuridici delineati dall'atto originario, sicché la differenza tra i due istituti risiede nel fatto che, mentre il rinnovo del permesso di costruire presuppone la sopravvenuta inefficacia dell'originario titolo edilizio e costituisce, a tutti gli effetti, un nuovo titolo, la proroga è un atto sfornito di propria autonomia, che accede all'originario titolo ed opera semplicemente uno spostamento in avanti del termine finale di efficacia (v. Cons. Stato, Sez. III, 13 novembre 2018, n. 6409);
- che, pertanto, prevedendo l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 che, decorsi i termini di inizio e di ultimazione lavori, il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, a meno che "anteriormente alla scadenza" venga richiesta una proroga, quest'ultima non può che essere fatta oggetto di un'istanza presentata prima del sopraggiungere del termine finale di cui si chiede il differimento, che la legge ricollega al dato temporale oggettivo, indipendentemente dal fatto che l'Amministrazione abbia eventualmente tollerato il protrarsi dell'attività edificatoria o omissivo di adottare un provvedimento dichiarativo della intervenuta decadenza del titolo edilizio con effetto *ex tunc*.

#### **TAR Campania, Salerno, Sez. II, sentenza 4 giugno 2020, n. 634**

Ai fini di una completezza ricostruttiva nonché di inquadramento ontologico, la proroga del permesso di costruire rappresenta per definizione un atto accessorio al titolo abilitativo che, dilatando i confini operativi della sua efficacia temporale, realizza, di fatto, quella che viene definita una vera e propria novazione del termine nell'ambito di un provvedimento ancora efficace; e ciò a differenza di quanto accada per la rinnovazione, che, in quanto atto autonomo sotto il profilo giuridico, costituisce l'esito di un nuovo e diverso iter procedimentale di contemperamento e ponderazione degli interessi in gioco. Nonostante le diversità funzionali, le due fattispecie tendono ad avvicinarsi sotto il profilo sostanziale, atteso che il rilascio di una proroga del termine, al pari dell'adozione dell'atto di rinnovazione, ha comunque una connotazione discrezionale, decisamente più circoscritta rispetto al secondo, di cui è riservataria esclusiva l'Amministrazione comunale. Negli incisi normativi "la proroga può essere accordata" di cui al comma 2 dell'art. 15 del d.P.R. 380/2001 e "la proroga è comunque accordata" ex comma 2 bis della medesima

## ATTIVITÀ EDILIZIA ED ONEROSITÀ

Con la Legge n. 765/1967 è stato sancito il principio secondo il quale l'attività edificatoria presuppone particolari condizioni urbanizzative riconducibili all'insediamento generale (c.d. "opere di urbanizzazione secondaria") e all'insediamento specifico (c.d. "opere di urbanizzazione primaria"), cosicché ogni singola costruzione, ai fini della sua legittimità, è comunque e in ogni caso subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazioni primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle *stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto di licenza* (cfr. art. 31, comma 5, della Legge n. 1150/1942, come sostituito dall'art. 10 della Legge n. 765/1967).

Successivamente, la Legge n. 10/1977 ha introdotto nella disciplina dell'attività edilizia un ulteriore principio secondo il quale *«ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi»* (cfr. art. 1). La medesima legge ha individuato la partecipazione agli "oneri" relativi all'attività trasformativa urbanistico-edilizia del territorio nella *«corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione»* (cfr. art. 3 della medesima Legge n. 10/1977), e definito, altresì, i rispettivi criteri di determinazione (cfr. art. 5 e art. 6).

Il succitato principio dell'onerosità della concessione edilizia, ha trovato sin dall'origine una "deroga/eccezione" attraverso la disciplina della "concessione gratuita" (cfr. art. 9) e successivamente con la previsione dell'autorizzazione edilizia. Infatti, la Legge n. 457/1978 ha stabilito l'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria, provvedimento gratuito poi ampliato, con il D.L. n. 9/1982 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 94/1982) anche per:

- interventi di restauro e risanamento conservativo;
- opere costituenti pertinenze o impianti tecnologici al servizio di edifici esistenti;
- occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo libero;
- opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

Il c.d. "decreto Nicolazzi" del 1982, però, non si è limitato a "rafforzare" il provvedimento dell'autorizzazione edilizia gratuita, bensì ha introdotto il regime dell'attività edi-

lizia libera stabilendo che «*non sono soggette a concessione né ad autorizzazione del sindaco le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato*».

In definitiva, il legislatore aveva individuato al 1982 tre regimi giuridici degli interventi edilizi:

- 1) regime edilizio libero per attività non subordinate a concessione né ad autorizzazione edilizia;
- 2) regime gratuito e non penalmente rilevante, rappresentato dall'autorizzazione edilizia, per gli interventi edilizi c.d. "minori", ossia di scarsa o modesta incidenza sugli assetti, usi e trasformazioni del territorio;
- 3) regime oneroso e penalmente rilevante, rappresentato dalla concessione edilizia, per tutti gli altri interventi edilizi in quanto rilevanti, in termini trasformativi, sugli assetti ed usi del territorio.

Detti regimi sono stati conservati a seguito dell'introduzione dei moduli procedurali (e cioè la relazione asseveratrice di opere interne ex articolo 26 della Legge n. 47/1985, e la denuncia di inizio attività ex articolo 4, commi da 7 a 15, del D.L. n. 398/1993, convertito con modificazioni dalla Legge n. 493/93, come novellato dall'articolo 2, comma 60, della Legge n. 662/1996), e riconfermati dal testo unico edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001. Infatti, il TUE entrato in vigore prevedeva:

- il regime dell'attività edilizia libera (art. 6) per gli interventi irrilevanti o scarsamente rilevanti in termini di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio;
- il regime oneroso e penalmente rilevante del permesso di costruire (art. 10) e della DIA ad esso alternativa (art. 22, comma 3) per gli interventi rilevanti in termini di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio;
- il regime gratuito e non penalmente rilevante della DIA (art. 22, commi 1 e 2) per gli interventi "minori" sempre in termini di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Come noto, gli interventi elencati all'articolo 6 potevano e possono essere eseguiti senza titolo abilitativo, per cui non si pone in alcun modo la questione della loro onerosità; mentre gli interventi subordinati a DIA, per i quali è riconosciuta la facoltà di chiedere il permesso di costruire, risulta specificato «*senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5<sup>1</sup>*» e la «*violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37*» (cfr. art. 22, comma 7).

La versione vigente del TUE (ottobre 2021) i commi 3 e 5 sono stati espunti dall'articolo 22 e il comma 7 risulta così riscritto:

<sup>1</sup> Il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 22, prevedeva in capo alle Regioni la facoltà di *individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo i criteri e i parametri per la relativa determinazione.*



## PERMESSO DI COSTRUIRE E I DIRITTI DEI TERZI

Il permesso di costruire, come noto, è provvedimento amministrativo rilasciato dalla P.A. «al proprietario o a chi abbia titolo per richiederlo» (cfr. art. 11, comma 1, TUE).

Tuttavia è altresì stabilito che «esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili per effetto del suo rilascio» (cfr. comma 2, secondo periodo) e che «il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi» (cfr. comma 3). Quest'ultima previsione normativa è generalmente ripetuta nei provvedimenti, alla stregua di una clausola di stile, con espressioni del tipo: «fatti salvi i diritti dei terzi» oppure «con salvezza dei diritti dei terzi».

Nel tempo si trova precisato in giurisprudenza che:

### **Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 30 dicembre 2006, n. 8262**

1. Nella specie si controverte della legittimità del condono in sanatoria, adottato in applicazione del c.d. terzo condono, emesso in violazione dei diritti di distanze dei terzi, a seguito di sentenze passate in giudicato e in fase di ottemperanza (il commissario ad acta aveva adottato a sua volta ordine di demolizione anche esso impugnato), che avevano statuito la illegittimità del precedente titolo abilitativo proprio perché in contrasto con i diritti dei terzi.

2. Il Collegio osserva che – a prescindere dalla infondatezza della insussistenza della evocata violazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto le censure accolte dal primo giudice erano state dedotte e formulate ritualmente – la rilevanza giuridica della concessione edilizia (e quindi della concessione in sanatoria o cosiddetto condono) si esaurisce nell'ambito del rapporto pubblicistico tra comune e privato richiedente, senza estendersi ai rapporti tra privati.

La concessione così come il condono sono rilasciati sempre con salvezza dei diritti dei terzi, mentre il conflitto tra proprietari, interessati in senso opposto alla costruzione, va risolto in base al raffronto tra le caratteristiche dell'opera e le norme edilizie che la disciplinano, ai sensi dell'art. 871 codice civile.

Pertanto, il condono edilizio interessa i rapporti fra la p.a. e il privato costruttore, che può fruirne anche se l'edificio abusivo violi le norme sulle distanze legali.

Restano però naturalmente illesi i diritti dei terzi che possono far valere la violazio-

ne delle norme suddette e chiedere il risarcimento dei danni o la demolizione delle opere abusive (Cons. Stato sez. IV 16 ottobre 1998, n. 1306).

La sanatoria di un'opera eseguita abusivamente, o comunque in modo contrario alle norme urbanistiche, non fa sorgere alcun diritto nei confronti dei terzi in cui ha ottenuto detto condono, che ha effetti solo di carattere amministrativo o penale; pertanto, se l'opera contraria a norme urbanistiche lede diritti soggettivi di terzi, questi ben possono farli valere giudizialmente e pertanto i diritti dei terzi costituiscono un limite per così dire esterno alla concessione del titolo abilitativo. Tale ovvia logica interpretazione trova ulteriore conferma nella modificazione apportata all'originario testo dell'art.39 della menzionata legge, dalla L. n. 662/1996 che ha testualmente previsto come il rilascio della concessione in sanatoria non pregiudichi i diritti del terzo né comporti per esso alcuna limitazione (Cons Stato, sez. V, 7 aprile 2004, n. 1963). In particolare, il comma 2 dell'art. 39 (che, nel testo originario, recitava «*Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle opere edilizie che creano limitazioni di tipo urbanistico alle proprietà finitime, a meno che queste ultime non siano conformi e compatibili sia con lo strumento urbanistico approvato che con quello adottato, e che siano state realizzate su parti comuni*») è stato sostituito con il testo seguente: «*Il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria non comporta limitazione ai diritti dei terzi*».

D'altro canto, può ritenersi che l'amministrazione, nel concedere il titolo abilitativo, possa e debba porsi, nei limiti in cui le sia possibile, altresì la esistenza di limiti (per così dire, interni), derivanti dalla esistenza di diritti soggettivi dei terzi alla distanza legale (a fortiori, se accertati giudizialmente).

In tema di proprietà, l'obbligo di rispettare le distanze legali – previste dagli strumenti urbanistici per le costruzioni legittime non soltanto a tutela dei proprietari frontisti ma anche per finalità di pubblico interesse – deve essere osservato a maggior ragione nel caso di costruzioni abusive, anche se sia intervenuta la relativa sanatoria amministrativa, i cui effetti sono limitati al campo pubblicitico e non pregiudicano i diritti dei terzi; pertanto, il proprietario del fondo contiguo, leso dalla violazione delle norme urbanistiche o dalla violazione delle distanze, ha comunque il diritto di chiedere ed ottenere l'abbattimento o la riduzione a distanza legale della costruzione illegittima nonostante sia intervenuto il condono edilizio (Cassazione civile, sez. II, 26 settembre 2005, n. 18728).

Come detto, la formulazione precedente del secondo comma dell'art. 39 così disponeva «*le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle opere edilizie che creano limitazioni di tipo urbanistico alle proprietà finitime, a meno che queste ultime non siano conformi e compatibili sia con lo strumento urbanistico approvato che con quello adottato, o che siano state realizzate su parti comuni*».

Deve porsi la differenza tra ambito "amministrativo", nel quale l'abuso può venire eliminato con il pagamento della sanzione (oblazione e contributo), e quello "civile", dei rapporti di vicinato, nel quale continuano a vigere le disposizioni del codice

## NOZIONE DI CENTRO ABITATO IN MATERIA URBANISTICO-EDILIZIA

La legge urbanistica fondamentale del 17 agosto 1942, n. 1150, è stata promulgata in pieno periodo bellico, quindi in un momento assai particolare per il fatto che arrecava distruzioni e non certo edificazioni.

Tuttavia, non si può escludere la lungimiranza del legislatore di voler adottare una normativa "moderna" e maggiormente adeguata per la ricostruzione, anche sulla scorta e in sostituzione delle normative previgenti.

Più che una coscienza "urbanistica" nel senso assunto verso la fine degli anni sessanta, legata cioè al territorio quale bene giuridico in tutela, a seguito dell'indiscriminata ricostruzione ed espansione edilizia conseguita per necessità e per le nuove condizioni economiche, è ragionevole presumere che l'urbanistica di quegli anni fosse ancora legata, fundamentalmente, agli aspetti igienico-sanitari. Infatti, la questione igienico-sanitaria è sempre stata "centrale" nelle politiche legislative a partire dall'unificazione (cfr. la Legge n. 2248/1865<sup>1</sup>), e più in particolare dalla legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità (cfr. la Legge n. 2359/1865), cui sono seguite dapprima la legge di risanamento della città di Napoli (cfr. Legge n. 2892/1885) poi la legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica (cfr. Legge n. 5849/1988, c.d. "legge Crispi-Pagliani").

Detti "strumenti" normativi, unitamente ad altri, si sono affinati proprio negli anni '30 e '40, durante i quali sono stati adottati il testo unico delle leggi sanitarie del 1934 (il R.D. n. 1265/1934), le leggi sui beni culturali (legge n. 1089/1939) e sul paesaggio (Legge n. 1497/1939) e quella urbanistica (Legge n. 1150/1942). Quest'ultima, come noto, imponeva (cfr. art. 31) a «*Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esiste il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'articolo 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune*».

Dunque, la legge imponeva:

- un provvedimento autoritativo amministrativo (licenza di costruzione),
- per poter svolgere determinate attività edilizie (eseguire nuove costruzioni, ampliare quelle esistenti, modificarne la struttura o l'aspetto),

<sup>1</sup> L'articolo 87 dell'Allegato A prevedeva, tra le competenze del Consiglio Comunale, il deliberare regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale.

- in determinati ambiti (nei centri abitati),
- o al ricorrere di una condizione (ove esiste il piano regolatore comunale).

Sembra scontata la necessità di comprendere almeno due aspetti (che si ritengono essere le due facce di una stessa medaglia):

- le ragioni di una tale specifica scelta legislativa, e quindi lo scopo perseguito;
- la caratterizzazione del potere amministrativo nell'ambito della licenza di costruzione.

Appare ragionevole ritenere che il potere amministrativo "delegato" al podestà del comune non costituisse esercizio di una discrezionalità amministrativa "pura" (relativamente all'*An*, al *Quid* e al *Quomodo*), in considerazione del fatto che la legge obbligava comunque una regolazione dell'attività edilizia: regolamento edilizio (artt. 33 e 35), piano regolatore (art. 7 e ss.) o programma di fabbricazione (art. 34).

Riguardo allo scopo, invece, si ritiene essere fondamentalmente di tipo igienico-sanitario oltre che di ornato pubblico, in considerazione del contenuto dato ai regolamenti edilizi e ai piani regolatori e ai programmi di fabbricazione.

Riguardo l'aspetto igienico-sanitario, appare opportuno ricordare che la Legge n. 2359/1865, al titolo II, *disposizioni particolari*, capo VI, *dei piani regolatori edilizi*, stabiliva (cfr. art. 86): «*I comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento.*».

Anche le leggi "sanitarie" dettano disposizioni riguardo all'igiene del suolo e dell'**abitato** (cfr. titolo III, art. 36 e ss. della Legge n. 5849/1888 poi R.D. n. 1265/1934, titolo III, capo IV - dell'igiene degli abitati urbani e rurali e delle abitazioni).

Il rinvio ai regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato, impone di considerare le istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, cui faceva rinvio la Legge n. 5849/1888 e poi anche il R.D. n. 1265/1934. In questo atto, il legislatore fa riferimento agli "**aggregati urbani**" (cfr. art. 1), al "centro abitato" (cfr. art. 24), agli "aggregati di abitazioni" (cfr. art. 31).

Sembra ragionevole dedurre che per "centro abitato" urbanisticamente rilevante si debba intendere una "organizzata" aggregazione edilizia, ovvero un'aggregazione edilizia tale da determinare dei rapporti tra spazi costruiti e spazi liberi.

Sull'argomento ha avuto ed ha un ruolo importante la giurisprudenza, per la quale, come meglio si riporterà a seguire, ritiene che lo sia «*qualunque raggruppamento edilizio facente parte o no del nucleo urbano, anche se esso non raggiunga la consistenza di frazione o borgata, dotato di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (ex multis C.d.S., sez. IV, 28 agosto 1990, n. 612 e C.d.S., sez. V, 18 marzo 1991, n. 271)*» (in T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 maggio 2013, n. 284).

Sul punto si registra anche TAR Marche Sez. I n. 259 del 15 aprile 2016 (sia pure con riferimento alla legge regionale sulla distanza degli allevamenti):

## CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

### 21.1. Contenuti della WebApp

La WebApp inclusa è parte integrante della presente pubblicazione e gestisce:

- Normativa (nazionale e regionale) e giurisprudenza in materia di Edilizia
- Normativa (nazionale e regionale) e giurisprudenza in materia di Superbonus
- Testo Unico Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) in formato ebook

### 21.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

### 21.3. Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

**[https://www.grafill.it/pass/0312\\_0.php](https://www.grafill.it/pass/0312_0.php)**

- Inserire i codici **[A]** e **[B]** che sono presenti nell'ultima pagina del volume e cliccare su **[Continua]**;
- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Accedere alla WebApp abbinata alla presente pubblicazione cliccando sulla relativa immagine di copertina presente nello scaffale **Le mie App**.

