

DISTANZE NELLE COSTRUZIONI E DAI CONFINI

Fonti – Nozione di Costruzione - Casistica Giurisprudenziale -
Tutela

Avv. Emanuela Beacco - P.zza S. Pietro Martire – 1 Monza
Tel. 0362.857184 – Cell. 333.5675947 – e_mail: avv.emanuela.beacco@gmail.com

- FONTI

- 873 c.c.: *“Le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute **a distanza non minore di tre metri**. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore.”*
- Regolamenti locali (Regolamenti Edilizi e P.G.T. ex L.R. 12_2005);
- Art. 9 D.M. n. 1444/1968 **Cons. Stato Sez. IV, 29/2/2016, n. 856**: *“Le previsioni di cui all’art. 9 D.M. n. 1444/1968, riguardanti la distanza minima da osservarsi tra edifici, **essendo funzionali a garantire non tanto la riservatezza**, quanto piuttosto l’igiene e la salubrità dei luoghi e la formazione di intercapedini dannose, **debbono considerarsi assolutamente inderogabili** da parte dei Comuni, che si debbono attenere ad esse in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici “*

D.m. 1444 NON derogabile dalla normativa regionale:

Corte cost., 21/5/2014, n. 134

• *“Il regime delle distanze è disciplinato primariamente dal codice civile e precisato da ulteriori interventi normativi, tra cui rileva il d.m. n. 1444 del 1968, costituente un corpo unico con la regolazione codicistica, che, all'art. 9, ultimo comma, **ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla disciplina statale, se inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.** Pertanto, la censurata disposizione regionale risulta pienamente rispettosa della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia civilistica dei rapporti interprivati, proprio perché impone il rispetto del codice civile e di **tutte le disposizioni integrative dettate in tema di distanze, comprese quelle di cui al citato d.m. del 1968.** –*

• *Nel senso che la disciplina delle distanze tra fabbricati va ricondotta alla materia dell' "ordinamento civile", di **competenza legislativa esclusiva dello Stato, v. le citate sentenze nn. 6/2013, 114/2012, 232/2005 e ordinanza n. 173/2011.** - Nel senso che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a "strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio", v. le citate sentenze nn. 6/2013 e 232/2005. - Sull'efficacia precettiva ed inderogabile dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, v. le citate sentenze nn. 114/2012, 232/2005 e ordinanza n. 173/2011.”*

- **Art. 30, comma 1, lett. oa), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 – Decreto del Fare**
- *Semplificazioni in materia edilizia*
- **«Art. 2-bis. (L) - (Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati). - 1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali»;**

CONSEGUENZE:

- a) **Cass. civ. Sez. II, 12/02/2016, n. 2848** *“In tema di distanze fra costruzioni, l'art. 9, comma 2, D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, poiché emanato su specifica delega contenuta nell'art. 41-quinquies della legge urbanistica fondamentale 17 agosto 1942, n. 1150, ha efficacia di legge dello Stato sicché **le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità, altezza e distanza tra i fabbricati prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti edilizi, ai quali si sostituiscono per inserzione automatica.**”*
- b) **App. Firenze Sez. I, 01/02/2016** *“ In tema di distanze legali nelle costruzioni le prescrizioni contenute nei piani regolatori e nei regolamenti edilizi, essendo dettate - contrariamente a quelle del codice civile - a tutela dell'interesse generale a un prefigurato modello urbanistico, non sono derogabili dai privati. **Ne consegue l'invalidità - anche nei rapporti interni - delle convenzioni stipulate fra proprietari confinanti le quali si rivelino in contrasto con le norme urbanistiche in materia di distanze, salva peraltro rimanendo la possibilità - per questi ultimi - di accordarsi sulla ripartizione tra i rispettivi fondi del distacco da osservare.** (Sez. 2, Sentenza n. 2117 del 04/02/2004, Rv. 569890)”*
- c) **T.A.R. Puglia Lecce Sez. III, 13/09/2012, n. 1533** *“In tema di distanze fra le costruzioni **le prescrizioni del piano regolatore acquistano** efficacia di norme giuridiche integrative dell'art. 873 c.c. solo con l'approvazione del piano medesimo e, a tal fine, non rileva che le stesse prescrizioni, in pendenza di quell'approvazione, si traducano in misure di salvaguardia adottate dal Sindaco e dal Prefetto, atteso che l'operatività di questi provvedimenti si esaurisce nel rapporto fra le predette autorità e i rispettivi destinatari- “*

- **Legge Tognoli L 24/3/1989 n. 122 – ART. 9.** *“1. I proprietari di immobili possono realizzare **nel sottosuolo** degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, **anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti.** Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell'uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici ⁽⁵⁾. Restano in ogni caso fermi i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti dalla medesima legislazione alle regioni e ai Ministeri dell'ambiente e per i beni culturali ed ambientali da esercitare motivatamente nel termine di 90 giorni. I parcheggi stessi, ove i piani urbani del traffico non siano stati redatti, potranno comunque essere realizzati nel rispetto delle indicazioni di cui al periodo precedente”.*
- *5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 41-sexies, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, e l'immodificabilità dell'esclusiva destinazione a parcheggio, la proprietà dei parcheggi realizzati a norma del comma 1 può essere trasferita, anche in deroga a quanto previsto nel titolo edilizio che ha legittimato la costruzione e nei successivi atti convenzionali, solo con contestuale destinazione del parcheggio trasferito a pertinenza di altra unità immobiliare sita nello stesso comune. I parcheggi realizzati ai sensi del comma 4 non possono essere ceduti separatamente dall'unità immobiliare alla quale sono legati da vincolo pertinenziale e i relativi atti di cessione sono nulli, ad eccezione di espressa previsione contenuta nella convenzione stipulata con il comune, ovvero quando quest'ultimo abbia autorizzato l'atto di cessione “*
- **L 9/1/1989 n. 13 sull'eliminazione delle barriere architettoniche**
- **Art. 3.** 1. Le opere di cui all'articolo 2 possono essere realizzate in deroga alle norme sulle distanze previste dai regolamenti edilizi, anche per i cortili e le chiostrine interni ai fabbricati o comuni o di uso comune a più fabbricati
- 2. È fatto salvo l'obbligo di rispetto delle distanze di cui agli articoli 873 e 907 del codice civile nell'ipotesi in cui tra le opere da realizzare e i fabbricati alieni non sia interposto alcuno spazio o alcuna area di proprietà o di uso comune

NOZIONE DI COSTRUZIONE

Corte di Cassazione, sez. II Civile, sentenza 4 dicembre 2014 – 16 marzo 2015, n. 5163 :

*“La nozione di costruzione, agli effetti dell'art. 873 c.c., è unica e non può subire deroghe, sia pure al limitato fine del computo delle distanze legali, da parte delle norme secondarie, in quanto il rinvio contenuto nella seconda parte del suddetto articolo ai regolamenti locali è **circoscritto alla sola facoltà di stabilire una "distanza maggiore"** Orbene, la giurisprudenza di questa Corte è del tutto costante nel ritenere che ai fini dell'applicazione delle norme sulle distanze dettate dagli artt. 873 e ss. c.c. o dalle disposizioni regolamentari integrative del codice civile, per **"costruzione"** deve intendersi qualsiasi opera non completamente interrata avente i caratteri della solidità ed immobilizzazione rispetto al suolo (cfr. ex pluribus, Cass. nn. 5753/14, 23189/12, 15972/11, 22127/09, 25837/08, S.U. 7067/92 e 3199/02)»*

- **scale, tettoie, balconi e le terrazze, corpi avanzati** Cons. Stato Sez. V, 13/03/2014, n. 1272: *“La tettoia di dimensioni sufficienti al parcheggio un'autovettura, pur avendo pareti laterali a graticcio, va considerata alla stregua di una costruzione con il conseguente obbligo di osservanza delle distanze legali ai sensi dell'art. 873 c.c., in quanto essa è idonea a creare intercapedini pregiudizievoli alla sicurezza e alla salubrità del godimento della proprietà (Conferma della sentenza del T.a.r. Lombardia - Milano, sez. II, n. 1194/2002)*
- **...manufatto anche se privo di pareti** T.A.R. Campania Salerno Sez. II, 19/05/2015, n. 1029: *“In relazione alle prescrizioni di cui all'art. 873 c.c. costituisce costruzione anche un manufatto che, seppure privo di pareti, realizzi una determinata volumetria, sicché, al fine di verificare l'osservanza o meno delle distanze legali (quali integrate dalle pedissequa disposizioni regolamentari), la misura deve esser effettuata assumendo come punto di riferimento la linea esterna della parete ideale posta a chiusura dello spazio esistente tra le strutture portanti più avanzate del manufatto stesso”*
- **Cass. civ. Sez. VI - 2, Ord., 12-03-2014** sono costruzioni i bungalow
- **Cass. civ. Sez. II, 19/01/2016, n. 859 (rv. 638365)** *“Ai fini del calcolo delle distanze legali di origine codicistica o prescritte dagli strumenti urbanistici integrativi, occorre qualificare come costruzione qualsiasi manufatto non completamente interrato, che abbia i caratteri della solidità, stabilità, ed immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato. Così, quando, come nel caso di specie, risulti realizzato un edificio dotato di pianerottoli di prolungamento dei balconi e di setti in cemento armato, questi, ove non presentino funzione complementare meramente decorativa ma dimensioni consistenti e siano stabilmente incorporati nell'immobile, come congruamente motivato dalla Corte di merito, vengono a costituire accessori o pertinenze, di guisa da ampliarne la superficie o la funzionalità, sicché assumono il carattere di costruzione e se ne deve tener conto ai fini dell'accertamento del rispetto della normativa sulle distanze; e ciò a maggior ragione qualora le distanze tra costruzioni siano stabilite in un regolamento edilizio comunale che non preveda espressamente un diverso regime giuridico per le costruzioni accessorie”*

- **Sottotetti:** *“I sottotetti quando sono di altezza tale da poter essere suscettibili d'abitazione o di assolvere a funzioni **complementari**, quale quella ad esempio di deposito di materiali, devono essere computati ad ogni effetto sia **ai fini della cubatura autorizzabile** sia **ai fini del calcolo dell'altezza e delle distanze** ragguagliate all'altezza, non potendo essere annoverati tra i volumi tecnici”*. **T.A.R. Campania Napoli Sez. II, 07/01/2011, n. 16**
- **..... in Lombardia LR 11/3/2005 n. 12 - Art. 64 - comma 2** *“2. Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettera d). Esso non richiede preliminare adozione ed approvazione di piano attuativo ed è ammesso **anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli** strumenti di pianificazione comunale vigenti ed adottati, ad eccezione del reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali secondo quanto disposto dal comma 3.»*
- **Corte cost. Ordinanza, 19/5/2011, n. 173:** *“Secondo la prevalente giurisprudenza ordinaria e amministrativa, dalla quale il rimettente si è discostato, **la disposizione in esame deve interpretarsi nel senso che essa consente la deroga dei parametri e indici urbanistici ed edilizi di cui al regolamento locale ovvero al piano regolatore comunale, fatto salvo il rispetto della disciplina sulle distanze tra fabbricati, essendo quest'ultima materia inerente all'ordinamento civile e rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto, la deroga prevista dalla norma censurata - non potendo ritenersi estesa anche alla disciplina civilistica in materia di distanze, né potendo operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduce disposizioni normative di rango superiore a carattere inderogabile - non trova applicazione nel processo principale”**.*

- **Costruzioni e ricostruzioni** Cass. civ. Sez. II, 14/1/2016, n. 472 (rv. 638211) *“In tema di distanze tra costruzioni, ove lo strumento urbanistico locale non contenga una norma espressa che estenda alle "ricostruzioni" le prescrizioni sulle maggiori distanze previste per le "nuove costruzioni", la disciplina dettata per queste ultime trova applicazione solo relativamente a quella parte del fabbricato ricostruito che eccede i limiti di quello preesistente. (Cassa con rinvio, App. Ancona, 06/12/2010)»*

NON RIENTRANO NEL CONCETTO DI COSTRUZIONE

- **Cass. civ. Sez. II, 16/02/2015, n. 3037 (rv. 634362)** *“L'esenzione dal rispetto delle distanze tra costruzioni, prevista dall'art. 878 cod. civ., si applica **sia ai muri di cinta**, qualificati dalla destinazione alla recinzione di una determinata proprietà, dall'altezza non superiore a tre metri, dall'emersione dal suolo nonché dall'isolamento di entrambe le facce da altre costruzioni, sia ai manufatti che, pur carenti di alcuni dei requisiti indicati, siano comunque idonei a delimitare un fondo ed abbiano ugualmente la funzione e l'utilità di demarcare la linea di confine e di recingere il fondo.”*(Rigetia, App. Salerno, 16/03/2009)
- **Cass. civ. Sez. II, 27/2/2014, n. 4742 (rv. 630154)** *“Il muro di cinta, da non considerare per il computo delle distanze nelle costruzioni, ai sensi dell'art. 878 cod. civ., è solo quello con facce emergenti dal suolo che, essendo destinato alla demarcazione della linea di confine e alla separazione dei fondi, si presenti separato da ogni altra costruzione. **Pertanto, non è da ritenere muro di cinta quello che risulti eretto in sopraelevazione di un fabbricato, a chiusura di un lato di una terrazza di copertura di questo, posto che un simile manufatto non si configura separato dall'edificio cui inerisce e resta nel medesimo incorporato.** (Rigetia, App. Catania, 30/10/2007)*
- **Corpi con funzione puramente ornamentale, di rifinitura o accessoria di limitata entità: come mensole, cornicione, grondaie e simili T.A.R. Campania Napoli Sez. II, 25/09/2015, n. 4619** *“In materia di distanze legali tra edifici gli sporti, le terrazze, le scale esterne o, in genere, i corpi avanzati costituenti aggetti di un edificio, ove siano stabilmente incorporati nell'immobile e non abbiano una funzione meramente decorativa od ornamentale, accrescono la superficie, il volume e la funzionalità dell'immobile cui accedono e rientrano nel concetto civilistico di costruzione, per cui di essi deve tenersi conto ai fini delle distanze, che vanno misurate dal limite dei manufatti aggettanti verso il vicino. (Rigetia il ricorso)*

- **Non rientrano nel concetto di costruzione i manufatti completamente interrati** Bari Sez. I, 11/4/2006 “.....l'art. 873 c.c. non comprende invece né le opere completamente realizzate nel sottosuolo né i manufatti che non si elevino oltre il livello del suolo, non ricorrendo per le une o per gli altri la ragione giustificatrice della norma stessa”.
- **Anche la nozione di costruzione è inderogabile: Cass. civ. Sez. VI - 2 Ordinanza, 26/6/2013, n. 16123** “Agli effetti dell'art. 873 c.c., la nozione di "costruzione", stabilita dalla legge statale, non può essere derogata, dalla normativa secondaria di PRG o NTA, neppure al limitato fine del computo delle distanze, giacché il rinvio contenuto nella seconda parte dell'art. 873 c.c. è **limitato alla sola facoltà, per i regolamenti locali, di stabilire distanze maggiori** (tra edifici o dal confine) rispetto a quelle del codice (Cass. n. 1556/05). Parimenti, l'art. 873 c.c. limita i regolamenti locali in tema di distanze nel fissare distanze inferiori ai tre metri: se ne ha che, ove detto limite non sia stato violato, i regolamenti locali che stabiliscono distanze maggiori possono anche determinare punti di riferimento, per la misurazione delle distanze, diversi da quelli indicati dal codice civile, escludendo taluni elementi della costruzione dal calcolo delle più ampie distanze previste in sede regolamentare (Cass. nn. 19554/09, 4819/98 e 6351/90)”

Art. 873 e relative norme integrative: Cass. civ. Sez. II, 27-3-1990, n. 2463 (rv. 466173) *“Costituisce jus receptum da questa Corte regolatrice che la disposizione dettata dall'art. 873 c.c. in materia di distanze, vada applicata anche quando il terreno interposto tra le costruzioni non appartenga all'uno o all'altro dei contendenti, **ma sia a loro comune o anche di proprietà di terzi.** Alla base di tale interpretazione v'è una duplice considerazione: innanzi tutto la ratio della norma che, com'è ben noto, è quella di evitare che tra le costruzioni si creino intercapedini antigieniche, dannose e pericolose per le parti interessate, con riflessi sull'interesse della generalità degli abitanti della zona. E, com'è palese, tale fine legislativo conserva la sua validità anche se l'intercapedine abbia alla sua base un terreno appartenente a terzi. Va poi aggiunto il rilievo che, se pure l'art. 873 c.c., nel disciplinare la distanza tra costruzioni, fa menzione di fondi "finitimi" erroneamente a tale aggettivo viene attribuito l'esclusivo significato di "confinanti" o di "contigui"; mentre è anche lessicalmente corretto dare ad esso quello di "vicini". E con ciò cade ogni possibilità di sostenere efficacemente che le norme sulle distanze tra le costruzioni non possano applicarsi se i fondi sui quali esse sorgono non sono confinanti.”*

TUTELA: DOPPIA TUTELA – GIUDICE ORDINARIO E GIUDICE AMMINISTRATIVO

Cons. Stato Sez. IV, 14/1/2016, n. 81 *“Per le controversie concernenti le distanze fra costruzioni o di queste dai confini, vige il regime **della c.d. "doppia tutela"**, per cui il soggetto, che assume di essere stato danneggiato dalla violazione delle norme in materia, è titolare, da un lato, **del diritto soggettivo al risarcimento del danno o alla riduzione in pristino nei confronti dell'autore dell'attività edilizia illecita (con giurisdizione del giudice ordinario) e, dall'altro, dell'interesse legittimo alla rimozione del provvedimento invalido dell'Amministrazione, con cui tale attività sia stata autorizzata, consentita e permessa, da far valere di fronte al giudice amministrativo.**»*
(Conferma T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, n. 04494/2014)

Giudice Amministrativo: chiedere l'annullamento del titolo abilitativo.

Giudice Ordinario

- **..... riduzione in pristino ed azione risarcitoria Cass. civ. Sez. II, 02/2/2016, n. 1989** *“In tema di violazione delle distanze tra costruzioni previste dal codice civile e dalle norme integrative dello stesso, quali i regolamenti edilizi comunali, al proprietario confinante che lamenti tale violazione compete sia la tutela in **forma specifica**, finalizzata al ripristino della situazione antecedente al verificarsi dell'illecito, **sia quel risarcitoria, ed il danno che egli subisce** (danno conseguenza e non danno evento), essendo l'effetto, certo ed indiscutibile, dell'abusiva imposizione di una servitù nel proprio fondo e, quindi, della limitazione del relativo godimento, che si traduce in una diminuzione temporanea del valore della proprietà medesima, **deve ritenersi in re ipsa**, senza necessità di una specifica attività probatoria.”*
- **Cass. civ. Sez. VI - 2 Ordinanza, 12/11/2014, n. 24146 (rv. 632904)** *“Il diritto al risarcimento dei danni cagionati ad un immobile **non costituisce un accessorio del diritto** di proprietà sull'immobile stesso, **trasmissibile automaticamente con la sua alienazione, ma ha natura personale, in quanto compete esclusivamente a chi, essendo** proprietario del bene all'epoca dell'evento dannoso, ha subito la relativa diminuzione patrimoniale. Ne consegue che il relativo credito, che sorge al momento in cui si verificano i danni, non ha carattere ambulatorio, ma è suscettibile soltanto di apposito e specifico atto di cessione ai sensi dell'art. 1260 cod. civ.”*
- **Irrilevante l'esistenza di un titolo abilitativo valido... Cass. civ. Sez. II, 30/3/2006, n. 7563 (rv. 587076)** *“In tema di distanze nelle costruzioni, il principio secondo cui la rilevanza giuridica della licenza o concessione edilizia si esaurisce nell'ambito del rapporto pubblicistico tra P.A. e **privato, senza estendersi ai rapporti tra privati, va inteso nel senso che il conflitto tra proprietari interessati in senso opposto alla costruzione deve essere risolto in base al diretto raffronto tra le caratteristiche oggettive dell'opera e le norme edilizie che disciplinano le distanze legali, tra le quali non possono comprendersi anche quelle concernenti la licenza e la concessione edilizia**, perchè queste riguardano solo l'aspetto formale dell'attività costruttiva. Di conseguenza, così come è irrilevante la mancanza di licenza o concessione edilizia allorquando la costruzione risponda oggettivamente a tutte le prescrizioni del codice civile e delle norme speciali senza ledere alcun diritto del vicino, **così l'aver eseguito la costruzione in conformità della ottenuta licenza o concessione non esclude di per sé la violazione di dette prescrizioni e quindi il diritto del vicino, a seconda dei casi, alla riduzione in pristino o al risarcimento dei danni.** (Nella specie la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva accertato la violazione delle distanze da parte del fabbricato del ricorrente; questi aveva censurato la decisione sostenendo che i resistenti avevano costruito in assenza di concessione; la S.C. ha affermato, conclusivamente, che una volta che il fabbricato sia stato costruito, anche in assenza di concessione, il secondo frontista, in osservanza del principio della prevenzione, è tenuto a rispettare la distanza legale tra gli edifici, a meno che non abbia acquistato in base ad un titolo valido il corrispondente diritto di servitù).*

- **USUCAPIONE: Cass. civ. Sez. II, Sent., 4-2-2016, n. 2243**
- *“CASO” « Ha dedotto la ricorrente che il fabbricato di controparte si troverebbe a una distanza inferiore ai tre metri previsti dall'art. 873 c.c. e ai cinque metri prescritti dal detto piano regolatore e, richiamando una giurisprudenza di questa corte regolatrice, ha sottolineato come le norme predette siano inderogabili per la natura pubblicistica dell'esigenza di garantire un certo distacco dei fabbricati, con la conseguenza che un'eventuale convenzione tra i proprietari dei fondi confinanti aventi ad oggetto la violazione delle distanze prescritte dalle norme integrative contenute nei regolamenti edilizi sarebbe nulla per contrasto con una norma inderogabile posta a tutela di un pubblico interesse. Allo stesso modo, secondo la ricorrente, la violazione della disciplina suddetta non potrebbe essere sanata dal consolidamento nel tempo di una situazione illegittima, sicchè andrebbe escluso l'acquisto per usucapione del diritto reale di servitù a mantenere la costruzione a una distanza inferiore rispetto a quella prescritta”.*
- *“Deve darsi continuità a quell'indirizzo che ammette l'usucapione della servitù avente ad oggetto il diritto di costruire a distanza inferiore rispetto a quella legale (Cass. 22 febbraio 2010, n. 4240; Cass. 12 dicembre 2012, n. 22824): **tale orientamento si fa preferire a quello che nega l'acquisto della servitù per l'esercizio prolungato nel tempo.** Infatti, l'inammissibilità di una servitù contraria alla distanza legale non può dipendere dall'inammissibilità di una deroga convenzionale della normativa sulle distanze: infatti, l'usucapibilità del diritto a tenere un immobile a distanza inferiore da quella legale non equivale alla stipula pattizia di una deroga in tal senso, perchè risponde all'esigenza ulteriore della stabilità dei rapporti giuridici in relazione al decorso del tempo. Se dalla norma codicistica o da quella integrativa discende, come comunemente si afferma, il diritto soggettivo del vicino di pretendere che il confinante edifichi a distanza non inferiore a quella prevista, si deve ammettere, ove anche si consideri vietata la deroga convenzionale, **che l'avvenuta edificazione (con opere quindi permanenti e visibili), mantenuta con i requisiti di legge per oltre venti anni, dia luogo al verificarsi dell'usucapione, da parte del confinante, del diritto a mantenere l'immobile a distanza inferiore a quella legale.** Se così non fosse, si dovrebbe ammettere l'esistenza, nei rapporti tra privati, di una perpetua instabilità, con la possibilità del vicino di agire in ogni tempo per il rispetto delle distanze: ma questo non si verifica neppure in relazione al diritto di proprietà (cui accede il diritto al rispetto delle distanze), che può essere usucapito, benchè il codice dichiarò imprescrittibile la proprietà (così Cass. 22 febbraio 2010, n. 4240).*
- *“la deroga al rispetto delle distanze legali tra le costruzioni, risolvendosi in una menomazione per l'immobile che alla distanza legale avrebbe diritto, costituisce una vera e propria servitù la cui creazione può derivare da una convenzione tra vicini confinanti ovvero dal possesso "ad usucapionem" per la durata prevista dalla legge”*

• **Contra**

T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, Sent., 19-11-2014, n. 1246

- *“ . Quanto al ricorso principale, che va scrutinato per primo, è infondato anzitutto il primo motivo dedotto a sostegno, incentrato sull'asserita usucapione da parte del ricorrente di una servitù di tenere una costruzione a distanza inferiore a quella legale. **Come affermato dalla giurisprudenza, infatti, siffatta servitù, pur in astratto configurabile, non può essere acquistata, né per usucapione né altrimenti, allorquando vada a contrastare con norme sulle distanze previste, come nella specie, dallo strumento urbanistico, e dettate quindi al servizio di un interesse pubblico di cui i privati non possono disporre: così TAR Lazio Roma sez. I 12 giugno 2006 n.4497 e Cass. civ. sez. II 3 ottobre 2007 n.20769.***
- *Si deve poi aggiungere che, a tutto voler concedere, una siffatta servitù, quand'anche usucapita a favore del fondo di A.M., riguarderebbe l'originaria costruzione, non già l'ampliamento di essa per il quale è causa, che rimarrebbe proibito dall'art. 1067 comma 1 in quanto all'evidenza compreso fra le "innovazioni che rendano più gravosa la condizione del fondo servente".*

**VINCOLI alla proprietà:
vincoli CONFORMATIVI
e vincoli ESPROPRIATIVI**

Cons. Stato Sez. VI, 5/6/2015, n. 2769 *“In materia urbanistica costituiscono vincoli soggetti a decadenza solo quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificazione, e che dunque svuotino il contenuto **del diritto di proprietà incidendo** sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. Tali non sono, tra gli altri, le previsioni di un piano regolatore che destinano **un'area a verde pubblico attrezzato, trattandosi di vincoli conformativi della proprietà**, in quanto inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, che incidono su una generalità di beni, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui questi ricadono (d.p.r. n. 380/2001, T.U. Edilizia) (Conferma della sentenza del T.a.r. Campania, Salerno, sez. II, n. 2127/2012).”*

- **Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 Legge per il governo del territorio** (B.U.R.L. n. 11 del 16 marzo 2005, 1° s.o.)
(ultimo aggiornamento: legge regionale 10 novembre 2015, n. 38)

- **TITOLO I - OGGETTO E CRITERI ISPIRATORI**

- **Art. 1. (Oggetto e criteri ispiratori)**

1. La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'[articolo 117, terzo comma, della Costituzione](#) detta le norme di governo del territorio lombardo, definendo forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e comunitario, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia.
- 2. La presente legge si ispira ai criteri di **sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza.**
- 3. La Regione, nel rispetto dei principi di cui al comma 1 e dei criteri di cui al comma 2, provvede:
 - a) alla definizione di indirizzi di pianificazione atti a garantire processi di sviluppo sostenibili;
 - b) alla verifica di compatibilità dei piani territoriali di coordinamento provinciali e dei piani di governo del territorio di cui alla presente legge con la pianificazione territoriale regionale;
 - c) alla diffusione della cultura della sostenibilità ambientale con il sostegno agli enti locali e a quelli preposti alla ricerca e alla formazione per l'introduzione di forme di contabilità delle risorse;
 - d) all'attività di pianificazione territoriale regionale.
- 3-bis. La Regione promuove il perseguimento, negli strumenti di governo del territorio, dell'obiettivo prioritario della riduzione di consumo di suolo e della rigenerazione urbana, da attuarsi in collaborazione con i comuni, la città metropolitana e le province, il recupero e la riqualificazione delle aree degradate o dismesse, che possono compromettere la sostenibilità e la compatibilità urbanistica, la tutela dell'ambiente e gli aspetti socio-economici.

Art. 2. (Correlazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale)

1. Il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i **quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso.**

2. I piani si caratterizzano ed articolano sia in ragione del diverso ambito territoriale cui si riferiscono sia in virtù del contenuto e della funzione svolta dagli stessi.

3. I piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni.

4. I piani territoriali regionale e provinciali hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve le previsioni che, ai sensi della presente legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante.

5. Il governo del territorio si caratterizza per:

a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti;

b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni;

c) la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati;

c-bis) la riduzione del consumo di suolo.

Art. 13. (Approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio)

1. Gli atti di PGT sono adottati ed approvati dal Consiglio comunale. In fase di prima approvazione del PGT i comuni con popolazione superiore a 2.000 abitanti approvano il documento di piano, il piano dei servizi ed il piano delle regole mediante un unico procedimento.

..*OMISSIS*...

5. Il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole, contemporaneamente al deposito, sono trasmessi **alla provincia** se dotata di piano territoriale di coordinamento vigente. La provincia, garantendo il confronto con il comune interessato, valuta esclusivamente la **compatibilità del documento di piano con il proprio piano territoriale di coordinamento**, nonché con le **disposizioni prevalenti di cui all'[articolo 18](#)**, entro centoventi giorni dal ricevimento della relativa documentazione, decorsi inutilmente i quali la valutazione si intende espressa favorevolmente. Qualora il comune abbia presentato anche proposta di modifica o integrazione degli atti di pianificazione provinciale, le determinazioni in merito sono assunte con deliberazione di Giunta provinciale. In caso di assenso alla modifica, il comune può sospendere la procedura di approvazione del proprio documento di piano sino alla definitiva approvazione, nelle forme previste dalla vigente legislazione e dalla presente legge, della modifica dell'atto di pianificazione provinciale di cui trattasi, oppure richiedere la conclusione della fase valutativa, nel qual caso le parti del documento di piano connesse alla richiesta modifica della pianificazione provinciale acquistano efficacia alla definitiva approvazione della modifica medesima. In ogni caso, detta proposta comunale si intende respinta qualora la provincia non si pronunci in merito entro centoventi giorni dalla trasmissione della proposta stessa.

OMISSIS

7. Entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, a pena di inefficacia degli atti assunti, il Consiglio comunale decide sulle stesse, apportando agli atti di PGT le modificazioni conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni. **Contestualmente, a pena d'inefficacia degli atti assunti, provvede all'adeguamento del documento di piano adottato**, nel caso in cui la provincia abbia ravvisato elementi di incompatibilità con le previsioni prevalenti del proprio piano territoriale, o con i limiti di cui all'articolo 15, comma 5, ovvero ad assumere le definitive determinazioni qualora le osservazioni provinciali riguardino previsioni di carattere orientativo.

7-bis. Il termine di cui al comma 7 è di centocinquanta giorni qualora, nella fase del procedimento di approvazione del PGT successiva all'adozione dello stesso, venga pubblicato il decreto di indizione dei comizi elettorali per il rinnovo dell'amministrazione comunale.

8. Qualora nel piano territoriale regionale vi siano determinazioni che devono obbligatoriamente essere recepite da parte del comune nel documento di piano, lo stesso è tenuto nei confronti della Regione a quanto previsto nei commi 5, primo periodo e 7, secondo periodo.

9. La deliberazione del Consiglio comunale di controdeduzione alle osservazioni e di recepimento delle prescrizioni provinciali o regionali di cui ai commi precedenti non è soggetta a nuova pubblicazione.

CAPO III - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

Art. 18. (Effetti del piano territoriale di coordinamento provinciale)

1. Le valutazioni di compatibilità rispetto al PTCP, sia per gli atti della stessa provincia sia per quelli degli enti locali o di altri enti, concernono l'accertamento dell'idoneità dell'atto, oggetto della valutazione, ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano, salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti.

2. Hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT le seguenti previsioni del PTCP:

a) le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici in attuazione dell'[art. 77](#);

b) l'indicazione della localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, qualora detta localizzazione sia sufficientemente puntuale, alla scala della pianificazione provinciale, in rapporto a previsioni della pianificazione o programmazione regionale, programmazioni di altri enti competenti, stato d'avanzamento delle relative procedure di approvazione, previa definizione di atti d'intesa, conferenze di servizi, programmazioni negoziate. Il piano individua espressamente le previsioni localizzative aventi tale efficacia. **In caso di attribuzione di efficacia localizzativa, la previsione del piano, oltre che prescrittiva nei confronti della pianificazione comunale, costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto quale vincolo conformativo della proprietà.**

Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, **entro cinque anni dalla definitiva** approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conserva efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano;

c) la individuazione degli ambiti di cui all'[articolo 15, comma 4](#), fino alla approvazione del PGT;

d) l'indicazione, per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento, nei soli casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscano alla provincia la competenza in materia con efficacia prevalente.

3. Le previsioni del PTCP **concernenti la realizzazione, il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali di cui alla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano generale delle aree regionali protette**. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale), non costituenti parchi naturali o aree naturali protette secondo la vigente legislazione, nei seguenti casi:

a) qualora costituiscano diretta attuazione di interventi previsti come prioritari nel piano territoriale regionale, a norma dell'[articolo 20, comma 4](#);

b) qualora il carattere prioritario di tali interventi sia stato riconosciuto, a seguito di proposta della provincia, dalla Regione in sede di aggiornamento del piano territoriale regionale: in tal caso la previsione del PTCP acquista efficacia prevalente sul piano territoriale di coordinamento del parco regionale a seguito dell'approvazione dell'aggiornamento del piano territoriale regionale che reca il riconoscimento di priorità;

c) qualora sussista intesa o altra forma di accordo con l'ente gestore del parco regionale interessato e con la Regione, anche in relazione alle misure di mitigazione e compensazione ambientale da realizzarsi contemporaneamente alla realizzazione della suddetta infrastruttura.

CAPO IV . PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Art. 20. (Effetti del piano territoriale regionale. Piano territoriale regionale d'area)

1. Il PTR costituisce quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio di comuni, province, comunità montane, enti gestori di parchi regionali, nonché di ogni altro ente dotato di competenze in materia. Contiene prescrizioni di carattere orientativo per la programmazione regionale di settore e ne definisce gli indirizzi tenendo conto dei limiti derivanti dagli atti di programmazione dell'ordinamento statale e di quello comunitario.
2. Le valutazioni di compatibilità rispetto al PTR, sia per gli atti della stessa Regione che per quelli degli enti locali o di altri enti, concernono l'accertamento dell'idoneità dell'atto, oggetto della valutazione o verifica, ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano, salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti.
3. Nella continuità degli obiettivi principali, il piano è suscettibile di modifiche, integrazioni, adeguamenti, anche conseguenti ad osservazioni, proposte ed istanze provenienti dagli enti locali e dagli altri enti interessati, con le modalità previste dall'[articolo 21](#).
4. Le previsioni del PTR concernenti gli obiettivi regionali di riduzione del consumo del suolo, la realizzazione di prioritarie infrastrutture e di interventi di potenziamento ed adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, nonché inerenti all'individuazione dei principali poli di sviluppo regionale e delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale, espressamente qualificate quali obiettivi prioritari di interesse regionale o sovraregionale, **prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali di cui alla l.r. 86/1983, non costituenti parchi naturali o aree naturali protette secondo la vigente legislazione. In caso di difformità tra il PTR e la pianificazione di aree naturali protette, all'atto della presentazione del piano per l'approvazione il Consiglio regionale assume le determinazioni necessarie ad assicurare la coerenza tra detti strumenti, prevedendo le eventuali mitigazioni e compensazioni ambientali in accordo con l'ente gestore del parco.**
5. **Le previsioni di cui al comma 4 hanno, qualora ciò sia previsto dal piano, immediata prevalenza su ogni altra difforme previsione contenuta nel PTCP ovvero nel PGT. In tal caso la previsione del piano costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto, quale vincolo conformativo della proprietà.** Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi, conservando la previsione efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.

T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, Sent., 08-10-2014, n. 2423 *“L'articolo 77 richiede infatti la conformazione di tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica agli "obiettivi" e alle "misure generali" di tutela paesaggistica, con facoltà di introdurre "previsioni conformative di maggiore definizione che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dal PTR". La disposizione normativa non contiene, invero, alcun riferimento ad aree o a specifici beni di rilevanza paesaggistica, ma solo - come detto - a "obiettivi", "misure generali" e "valori paesaggistici" indicati dal PTR. Deve quindi ritenersi che, nel perseguimento degli obiettivi di tutela stabiliti dal PTR, e a protezione dei valori paesaggistici ivi indicati, ben possa il PTCP introdurre ulteriori disposizioni, destinate a prevalere immediatamente sugli strumenti comunali, riferite anche ad aree e a beni che non siano stati direttamente e specificamente individuati dal PTR. D'altra parte, il riconoscimento della possibilità per il PTCP di dettare siffatte previsioni appare del tutto rispondente alle finalità stesse dello strumento di pianificazione provinciale, cui l'articolo 15 della L.R. n. 12 del 2005 attribuisce un ruolo di rilievo in tema di conservazione dei valori ambientali e paesaggistici.”*