

Parere n. 2/2010 – P.R.G. del Comune. Applicazione norme di attuazione in assenza di disposizioni normative nazionali e regionali

Vengono chiesti quattro distinti pareri su specifiche questioni in materia edilizia.

Si precisa che le risposte ai quesiti posti vengono enunciate esclusivamente sulla base della normativa di P.R.G.C. indicata e riportata dal Comune, in assenza di disamina di altre eventuali ulteriori disposizioni normative operanti presso l'ente.

I

Con il primo quesito il Comune segnala che *“in passato è stato permesso il recupero di strutture adibite a fienili o altro in zona centro storico, purchè chiuse su tre lati (così veniva detto verbalmente); le norme del piano riportano: “nel centro storico è concessa la ristrutturazione edilizia di tipo A per l'utilizzazione per fini abitativi delle strutture tecniche originariamente destinate al servizio agricolo, con l'esclusione delle tettoie, quando tali strutture tecniche siano sostanzialmente incorporate nel nucleo abitativo preesistente”.*

Il Comune chiede di sapere *“in che cosa differisce una struttura tecnica da portico”* e se *“la chiusura su tre lati è conditio sine qua non”*.

Segnala, altresì, il Comune che *“spesso ci si è trovati di fronte a fabbricati accatastati in un modo (esempio in classe A4), generalmente prima di una compravendita, e in realtà si tratta di fabbricati utilizzati come fienile o magazzini e non si trova in Comune un'adeguata pratica di cambio di destinazione d'uso”*.

A tal proposito, chiede il Comune di sapere *“come occorre comportarsi in tali casi, se occorre prendere atto della pratica di accatastamento oppure richiedere una pratica di cambio di destinazione d'uso”*.

Si ritiene di dover enunciare quanto segue.

Va segnalato il seguente orientamento giurisprudenziale: *“In materia urbanistica il presupposto per l’esistenza di un volume edilizio è costituito dalla costruzione di almeno un piano base e due superfici verticali contigue, così da ottenere una superficie chiusa su un minimo di tre lati”* (T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, 12.07.2005 n. 2484); *“in materia urbanistico-edilizia il presupposto per l’esistenza di un volume edilizio è costituito dalla costruzione di (almeno) un piano di base e due superfici verticali contigue, così da ottenere appunto una superficie chiusa su un minimo di tre lati”* (T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 22.3.2007 n. 2725); *“le terrazze a livello incassate nel corpo dell’edificio costituiscono corpo dell’edificio stesso e contribuiscono quindi alla determinazione del volume (nella specie, è stato affermato che i balconi chiusi su tre lati costituiscano superficie coperta e quindi concorrano alla determinazione del volume edificato)”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 7.7.2008 n. 3381).

Il requisito della “chiusura su tre lati” non è indicato espressamente nella norma menzionata dal Comune: deve, tuttavia, ritenersi che la norma stessa vada letta ed interpretata alla luce del principio giurisprudenziale dianzi richiamato.

Invero, la suddetta norma stabilisce, in primo luogo, che è consentita unicamente, nei casi in questione, la *“ristrutturazione edilizia di tipo A”* che, in base alla Circolare P.G.R. n. 5/SG/URB del 27.04.1984, non consente aumenti di volume e di superfici; ciò comporta che, ai fini del recupero abitativo delle strutture tecniche indicate nelle N.T.A. del P.R.G.C., tali strutture debbano costituire già un ingombro volumetrico precisamente individuato: non a caso, infatti, la norma precisa che tali strutture devono essere *“sostanzialmente incorporate nel nucleo abitativo preesistente”* e che le stesse non sono individuabili nelle semplici *“tettoie”*.

Deve, dunque, ritenersi – in via esemplificativa – che non sia possibile il recupero a fini abitativi di un “portico” (seppur destinato al servizio agricolo), inteso quale struttura edilizia “aperta”, mentre sia legittimo il recupero di un fienile, vale a dire di una “struttura” utilizzata a fini agricoli e tradizionalmente chiusa su tre lati.

In merito al secondo quesito, il Comune è chiamato ad applicare i disposti dell’art. 7 della l. reg. 8.7.1999, n. 19, che risulta tuttora vigente: la destinazione d’uso “in atto” dell’immobile è quella che risulta dall’ultimo titolo abilitativo edilizio rilasciato con riguardo a quell’immobile; solo in assenza di atti di tale tipo, la destinazione d’uso “in atto” è quella che emerge

dall'accatastamento, salvo che siano prodotti documenti (atti notarili, ad esempio) probanti al riguardo.

II

Il Comune richiedente segnala che le norme di P.R.G.C. recitano: *“Non sarà ammessa in alcun caso la realizzazione di recinzioni cieche per nuove delimitazioni fondiarie” e “In tutte le zone indicate dal Piano regolatore generale le recinzioni verso le vie pubbliche e gli spazi pubblici ad uso pubblico e le vie private debbono essere “a giorno” e non superare l’altezza massima di mt. 2. Esse dovranno essere costruite nella parte fuori terra da uno zoccolo in muratura di mattoni o in calcestruzzo di altezza non superiore a mt. 0,50 dal suolo, sormontato da rete metallica o da cancellata metallica, tali da consentire il massimo di visibilità trasversale. Possono essere concesse autorizzazioni in deroga, a quanto prescritto in caso di restauro e completamento di recinzioni esistenti o muri divisorii esistenti, quando non si abbiano, ad esclusivo giudizio della Commissione Edilizia, a riscontrare ragioni negative da carattere tecnico ed estetico”.*

Chiede, dunque, il Comune di sapere se *“una recinzione costituita da un muro alto 1,60 mt. con delle vedute a semiluna, situata sul confine tra una zona compromessa e aree agricole possa essere di danno a diritti di terzi”.*

Presupponendo che le norme menzionate dal Comune si applichino specificatamente con riguardo alla zona di P.R.G.C. in questione – e non vi sono elementi, in base al tenore del quesito posto, per ritenere che non sia così - va rilevato che lo strumento urbanistico non pare lasciare spazio a dubbi interpretativi.

Invero, le norme indicate stabiliscono, da un lato, che non sono ammesse *“in alcun caso”* recinzioni cieche per nuove delimitazioni fondiarie, mentre, dall’altro lato, dettano specifiche disposizioni sulle caratteristiche tipologiche delle recinzioni da realizzarsi *“verso le vie pubbliche e gli spazi pubblici ad uso pubblico e le vie private”*: in quest’ultima ipotesi, infatti, le recinzioni devono essere *“a giorno”*, non superare l’altezza massima di mt. 2, devono essere dotate di uno *“zoccolo”* in muratura di mattoni o in calcestruzzo di altezza non superiore a mt. 0,50 dal suolo e tale *“zoccolo”* deve essere sormontato da rete o da cancellata metallica.

L'unica possibilità di deroga a tali prescrizioni è consentita nel caso di *“restauro e completamento di recinzioni o muri divisorii già esistenti”*: in tali casi, infatti, la norma prevede che sia la Commissione Edilizia a valutare se sussistano *“ragioni negative di carattere tecnico o estetico”* che impongano di non consentire la realizzazione della recinzione con caratteristiche diverse rispetto a quelle dianzi richiamate.

Pertanto, nel caso concreto, poiché la recinzione risulta costituita – in base alla descrizione effettuata dal Comune - da un vero e proprio muro e risulta, quindi, presentare caratteristiche incompatibili con quanto stabilito dal P.R.G.C., occorre verificare se può operare la deroga come dianzi prevista dagli strumenti urbanistici: è chiaro che, qualora i presupposti volti a consentire la deroga non sussistano, l'intervento in oggetto non potrà, evidentemente, ritenersi ammissibile (indipendentemente dal fatto che *“sia causa oppure no di danno a terzi”*).

III

Con il terzo quesito, il Comune chiede di sapere se *“è possibile la realizzazione di una scala per accedere ad un edificio a confine con una piazza pubblica o queste vengono considerate alla stregua di strade pubbliche e come tale anche una semplice scala deve arretrare di x metri”*.

Sul punto, deve rilevarsi come non sussista, nel nostro ordinamento – a differenza di quanto concerne le strade pubbliche (cfr. art. 27 L.R. n. 56/1977) - l'imposizione legislativa di una specifica fascia di rispetto per le piazze pubbliche; il Comune dovrà, quindi, verificare se eventuali distanze siano eventualmente previste, in tali casi, dalle Norme di Attuazione o dal Regolamento Edilizio vigente.

Occorre aggiungere che l'art. 879, II comma del Codice Civile, stabilisce che *“alle costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche non si applicano le norme ““(del Codice Civile)”” relative alle distanze, ma devono osservarsi le leggi e i regolamenti che le riguardano”*.

Tale norma è stata oggetto di interpretazione da parte della giurisprudenza, la quale ha chiarito che *“la costruzione di un manufatto eseguita a confine con una via pubblica non è soggetta ad osservare le norme previste dal codice civile in materia di distanze fra fondi finitimi, né quelle*

dei regolamenti locali integrative delle prime, ma le leggi ed i regolamenti che disciplinano i rapporti tra il proprietario frontista e l'ente cui appartiene la strada ai quali rinvia l'art. 879, comma 2, C.C."(Cass. Civ. Sez. II, 14.03.1988 n. 2436).

In base a tale orientamento giurisprudenziale, deve ritenersi, dunque, che non debbano essere osservate, nel caso concreto, le norme "integrative del Codice civile" – e, dunque, quelle di P.R.G.C. – volte a stabilire, in termini generali, il rispetto di distanze tra fondi confinanti, ma, viceversa, quelle norme specifiche - se sussistenti - volte a prescrivere distanze tra fondi privati e piazze o vie pubbliche: non sussistendo, a livello legislativo statale o regionale, fasce di rispetto per le piazze pubbliche è, dunque, alle norme degli strumenti urbanistici locali che occorre guardare – come già si è anticipato - per la disciplina del caso concreto.

IV

Con il quarto quesito, il Comune chiede di sapere se *"nel caso di oneri pagati per una ristrutturazione che successivamente, per vari motivi, non si vuole più eseguire, l'Ente Comunale è tenuto a restituire la somma versata per il rilascio degli oneri"*.

Sul punto, si segnala che, della questione, si è occupata perfino una ormai datata Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici (Prot. n. 1669) del 30.07.1981: *"Il contributo deve essere restituito ove la costruzione autorizzata non venga eseguita...il contributo richiesto per il rilascio della concessione edilizia trova la sua giustificazione nel concreto esercizio della facoltà di edificare ed a questa è strettamente connesso. Ove pertanto tale attività non venga svolta, il contributo, ove già versato, deve essere restituito..."*.

Inoltre, in base all'orientamento costante della giurisprudenza si è ulteriormente chiarito che: *"l'amministrazione comunale è tenuta alla restituzione degli oneri di urbanizzazione corrisposti, in caso di rinuncia o di inutilizzazione della concessione edilizia"* (Consiglio di Stato, Sez. V, 23.06.2003 n. 3714); *"Gli oneri concessori di urbanizzazione corrisposti in sede di rilascio di una concessione edilizia vanno restituiti se la concessione non sia stata utilizzata; sulla somma dovuta spettano, altresì, gli interessi che decorrono dal giorno in cui per il Comune sorge l'obbligo di restituzione, dies a quo che va individuato nella data in cui sia stata dichiarata la decadenza della concessione edilizia"* (T.A.R. Abruzzo Pescara, 15.12.2006 n. 890; T.A.R.

Piemonte, Sez. I, 15.02.1996 n. 99); *“I titolari di concessione di costruzione hanno diritto alla restituzione degli oneri di urbanizzazione versati nel caso in cui non abbiano realizzato l’opera edilizia autorizzata con la concessione”* (T.A.R. Emilia Romagna Parma, 7.4.1998 n. 149).

Non sussistono dubbi, pertanto, in ordine al fatto che il Comune deve restituire le somme versate dal privato a titolo di contributo di costruzione qualora l’intervento edilizio oggetto del permesso di costruire non venga realizzato.