

Titolo: LE DISTANZE TRA COSTRUZIONI.

Sottotitolo: un complesso di norme di diritto urbanistico per una disciplina apparentemente semplice.

Autore: Stefano Saracchi

Publicazione tratta dal compendio “Diritto per Tecnici – nel Diritto Amministrativo” di Stefano Saracchi.

L’idea che la disciplina delle distanze legali delle costruzioni abbia l’obiettivo di evitare spazi angusti nei contesti urbani che possano incrementare fenomeni insalubri e formazione di punti di sporcizia di difficile rimozione è opinione diffusa e rinvenibile in vari contesti formativi, sia tecnici che giuridici. Se questo fosse completamente vero, prima il legislatore e poi la giurisprudenza non si sarebbero interrogati, per lunghissimo tempo¹, sulla derogabilità delle disposizioni in materia di distanze. È quindi opportuno affrontare la tematica e porre la questione su due piani distinti e separati: quello privato del codice civile e quello pubblico delle norme urbanistiche.

Il codice civile.

L’articolo 873 stabilisce che “le costruzioni su fondi finitimi², se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore.”. Il disposto normativo introduce il c.d. concetto di prevenzione temporale: chi costruisce per primo, sceglie la distanza che il suo vicino dovrà rispettare. Se infatti il primo costruisce sul confine, l’altro potrà costruire in aderenza, oppure alla minima distanza legale. Se costruisce, invece, ad una distanza dal confine pari o superiore alla metà di quella imposta dal codice, al vicino sarà consentito costruire ad un metro e mezzo dal confine, o ad una distanza inferiore che permetta di rispettare il criterio dei tre metri. Se, invece, il proprietario che costruisce per primo mantiene una distanza dal confine inferiore alla metà di quella stabilita dal codice, all’altro soggetto è consentito spostare la sua costruzione fino a quella del vicino, con la conseguente possibilità di applicare la comunione forzosa del muro che non è sul confine³. In particolare, l’articolo 875 c.c. statuisce che “quando il muro si trova ad una distanza dal confine minore di un metro e mezzo ovvero a distanza minore della metà di quella stabilita dai regolamenti locali, il vicino può chiedere la comunione del muro soltanto allo scopo di fabbricare contro il muro stesso, pagando, oltre il valore della metà del muro, il valore del suolo da occupare con la nuova fabbrica, salvo che il proprietario preferisca estendere il suo muro sino al confine. Il vicino che intende domandare la comunione deve interpellare preventivamente il proprietario se preferisca estendere il muro al confine o procedere alla sua demolizione. Questi deve manifestare la propria volontà entro il termine di giorni quindici e deve procedere alla costruzione o alla demolizione entro sei mesi dal giorno in cui ha comunicato la risposta.”

Grazie ad un intervento della Corte di Cassazione⁴ viene precisato che “(...) nel sistema delineato dagli artt. 873 c.c. e ss., il principio della prevenzione comporta che il confinante che costruisce per primo viene a condizionare la scelta del vicino che voglia a sua volta costruire. Al preveniente, invero, è offerta una triplice facoltà, potendo egli edificare sia rispettando una distanza dal confine pari alla metà di quella imposta dal codice, sia sul confine, sia ad una distanza dal confine inferiore alla metà di quella

1 dal 1942, anno di entrata in vigore del codice civile, fino al 2010 con il perfezionamento della sentenza della Corte di Cassazione nr. 4240 del 2010.

2 Cassazione civile, sez. II, 09 aprile 1987, n. 3497. Per fondi finitimi si intende che gli stessi non devono necessariamente essere confinanti; la distanza minima tra le costruzioni si applica anche a quelle che sorgono su fondi vicini e non confinanti in senso prettamente fisico.

3 ai sensi dell’articolo 873 del codice civile.

4 Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 09/02/2016) 19-05-2016, n. 10318.

prescritta. A fronte della scelta operata dal preveniente, il vicino che costruisce successivamente, nel primo caso, deve costruire anch'esso ad una distanza dal confine pari alla metà di quella prevista, in modo da rispettare il prescritto distacco legale dalla preesistente costruzione. Nel secondo caso, il prevenuto può chiedere la comunione forzosa del muro sul confine (art. 874 c.c.) o realizzare la propria fabbrica in aderenza allo stesso (art. 877 c.c., comma 1); ove non intenda costruire sul confine, è tenuto ad arretrare il suo edificio in misura pari all'intero distacco legale.

Nella terza ipotesi considerata, il prevenuto può chiedere la comunione forzosa del muro e avanzare la propria fabbrica fino ad esso, occupando lo spazio intermedio, dopo avere interpellato il proprietario se preferisca estendere il muro a confine o procedere alla sua demolizione (art. 875 c.c.); in alternativa, può costruire in aderenza (art. 877 c.c., comma 2) o rispettando il distacco legale dalla costruzione del preveniente. (...)"

Le norme urbanistiche.

La Legge nr. 1150 del 1942, in parte ancora in vigore, all'articolo 41-quinquies⁵ statuisce che "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."

L'attuazione di tale disposizione ha trovato esplicazione nel D.M. 2 aprile 1968, nr. 1444 inerente i "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". L'articolo 9 del D.M. prevede che "Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

1) Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;

2) Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;

3) Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.

Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml. 5 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;
- ml. 10 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza

stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.”

La vigenza del Decreto è testimoniata dal fatto che nel 2019, a distanza di oltre 50 anni dall’emanazione del D.M., il legislatore ne ha voluto fornire una interpretazione autentica⁶ con il Decreto Legge nr. 32 del 2019. L’articolo 5 “Norme in materia di rigenerazione urbana” dispone che “l’articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9.”.

In particolare, l’interpretazione sta a rappresentare che, le regole stabilite con riguardo agli edifici tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli⁷ si applicano solo alle zone C) ovvero tra pareti finestrate di edifici antistanti, la cui distanza minima deve essere pari all’altezza del fabbricato più alto.

Il rapporto tra norme.

In questo corposo sistema di riferimento normativo, il funzionario tecnico, che svolge il suo impiego in un Ente pubblico, deve saper operare una sintesi per punti, utile a comprendere la connessione tra le diverse norme. Per fare ciò è necessario sciogliere i nodi che si generano osservando i rapporti tra l’art. 873 c.c. e il D.M. nr. 1444/68.

Mentre il codice civile statuisce regole di riferimento nel diritto privato ovvero regole che si applicano nei rapporti tra consociati, le norme del diritto pubblico appartengono a quel ramo dell’ordinamento giuridico finalizzato a disciplinare il comportamento cui sono tenuti i privati per assicurare il perseguimento delle finalità di interesse generale da parte della P.A..

Come indicato, l’art. 873 del codice civile stabilisce che la distanza minima tra una costruzione e l’altra deve essere di 3 metri. Per quanto riguarda, invece, le distanze tra edifici antistanti aventi almeno una parete finestrata, l’art. 9 del D.M. nr. 1444 del 1968 prescrive una distanza minima assoluta di 10 metri.

Sempre rimanendo ancorati ad una bipartizione della tematica che vede confrontarsi le norme del diritto pubblico con quelle del diritto civile, una recente sentenza del Consiglio di Stato⁸ consente, per punti, di focalizzare i principi di diritto utili ad una lettura combinata dei diversi strumenti normativi: “(...) - l’art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, laddove prescrive la distanza di dieci metri tra pareti finestrate di edifici antistanti, ricadenti, come nella fattispecie, in zona diversa dalla zona A, va rispettato in modo assoluto, trattandosi di norma finalizzata non alla tutela della riservatezza, bensì a impedire la formazione di intercapedini nocive sotto il profilo igienico-sanitario, e pertanto non è eludibile⁹. Conseguentemente, la disposizione va applicata indipendentemente dall’altezza degli edifici antistanti e dall’andamento parallelo delle loro pareti, purché sussista almeno un segmento di esse tale che l’avanzamento di una o di entrambe le facciate porti al loro incontro, sia pure per quel limitato

⁶ è detta interpretazione autentica l’interpretazione della legge effettuata dal medesimo organo che ha posto in essere l’atto normativo. È un meccanismo normativo, non interpretativo, poiché impone norme ed è fonte del diritto. In sintesi è una modalità legislativa che assicura la corretta interpretazione delle norme già esistenti.

⁷ sempre con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti.

⁸ Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 20/05/2019) 11-09-2019, n. 6136.

⁹ Cass. civ., II, 26 gennaio 2001, n. 1108; Cons. Stato, V, 19 ottobre 1999, n. 1565; Cass. civ., II, ordinanza 3 ottobre 2018, n. 24076.

segmento¹⁰. Indi, le distanze fra le costruzioni sono predeterminate con carattere cogente in via generale e astratta, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza, di guisa che al giudice non è lasciato alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della disciplina in materia per equo contemperamento degli opposti interessi¹¹. La prescrizione di distanza in questione è assoluta e inderogabile¹²;

- l'art. 136 del D.P.R. n. 380 del 2001 ha mantenuto in vigore l'art. 41-quinquies, commi 6, 8, 9, della L. n. 1150 del 1942, per cui in forza dell'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968 la distanza minima inderogabile di 10 metri tra le pareti finestrate di edifici antistanti è quella che tutti i Comuni sono tenuti ad osservare, e il giudice è tenuto ad applicare tale disposizione anche in presenza di norme contrastanti incluse negli strumenti urbanistici locali, dovendosi essa ritenere automaticamente inserita nel P.R.G. al posto della norma illegittima¹³. La norma, per la sua genesi e per la sua funzione igienico-sanitaria, costituisce un principio assoluto e inderogabile¹⁴, che prevale sia sulla potestà legislativa regionale, in quanto integra la disciplina privatistica delle distanze¹⁵, sia sulla potestà regolamentare e pianificatoria dei Comuni, in quanto derivante da una fonte normativa statale sovraordinata¹⁶, sia infine sull'autonomia negoziale dei privati, in quanto tutela interessi pubblici che non sono nella disponibilità delle parti¹⁷.

- la distanza di dieci metri, che deve sussistere tra edifici antistanti, va calcolata con riferimento a ogni punto dei fabbricati e non alle sole parti che si fronteggiano¹⁸. Tale calcolo si riferisce a tutte le pareti finestrate e non soltanto a quella principale, prescindendo altresì dal fatto che esse siano o meno in posizione parallela¹⁹, indipendentemente dalla circostanza che una sola delle pareti fronteggianti sia finestrata e che tale parete sia quella del nuovo edificio o dell'edificio preesistente, o della progettata sopraelevazione, ovvero ancora che si trovi alla medesima o a diversa altezza rispetto all'altra²⁰;

- è sufficiente che le finestre esistano in qualsiasi zona della parete contrapposta ad altro edificio, ancorché solo una parte di essa si trovi a distanza minore da quella prescritta: il rispetto della distanza minima è dovuto anche per i tratti di parete che sono in parte privi di finestra, indipendentemente dalla circostanza che la parete finestrata si trovi alla medesima o a diversa altezza rispetto all'altra²¹;

- ai sensi dell'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, per "pareti finestrate" devono intendersi non soltanto le pareti munite di "vedute" ma, più in generale, tutte le pareti munite di aperture di qualsiasi genere verso l'esterno, quali porte, balconi, finestre di ogni tipo (di veduta o di luce). (...)"

Secondo il Consiglio di Stato, la distanza di 10 metri tra pareti finestrate è da rispettare in modo inderogabile.

Sotto il piano civilistico, anche con riguardo alle distanze di 3 metri previste dal codice civile e all'impossibilità di diminuirle per accordo tra le parti, tale orientamento giurisprudenziale risulta essere consolidato. Per la Corte di Cassazione i regolamenti locali possono stabilire distanze dal confine

¹⁰ Cass., n. 24076/2017, cit.

¹¹ Cass. civ., II, 16 agosto 1993, n. 8725.

¹² Cass. civ., II, 7 giugno 1993, n. 6360; 9 maggio 1987, n. 4285.

¹³ Cass. civ., II, 29 maggio 2006, n. 12741.

¹⁴ Cass. civ., II, 26 luglio 2002, n. 11013.

¹⁵ Corte Cost., sentenza n. 232 del 2005.

¹⁶ Cass. civ., II, 31 ottobre 2006, n. 23495.

¹⁷ Cons. Stato, IV, 12 giugno 2007, n. 3094.

¹⁸ Cons. Stato, V, 16 febbraio 1979, n. 89.

¹⁹ Cass., II, 30 marzo 2001, n. 4715.

²⁰ Cass., II, 3 agosto 1999, n. 8383; Cons. Stato, IV, 5 dicembre 2005, n. 6909; 2 novembre 2010, n. 7731.

²¹ Cons. Stato, IV, 5 dicembre 2005, n. 6909; Cass. Civ., II, 20 giugno 2011, n. 13547; 28 settembre 2007, n. 20574.

differenziate in relazione a diverse tipologie di manufatti, fermi restando i limiti della distanza minima fra costruzioni dettati dal codice civile e dal D.M. 2 aprile 1968, n.1444.

È possibile quindi affermare che le fonti che disciplinano la materia sono in rapporto di complementarietà l'una con l'altra: la distanza tra fabbricati ed edifici è disciplinata sia dall'art. 873 del codice civile sia dall'art. 9 del Decreto Ministeriale nr. 1444/1968.

Se questa ricostruzione fosse esaustiva e la ratio della norma indicata in premessa fosse quella di evitare spazi angusti nei contesti urbani che possano incrementare fenomeni insalubri e formazione di punti di sporcizia di difficile rimozione, le norme in argomento sarebbero sempre e comunque inderogabili come apparentemente indicato dalla giurisprudenza. In realtà, la tematica della derogabilità delle norme porta a dover operare un ulteriore approfondimento.

Le deroghe (di diritto e di fatto).

Assicurando una lettura bipartita sempre con riguardo al settore civile e a quello pubblico, è possibile trovare, in entrambi i contesti, la concreta possibilità di derogare alle distanze legali.

Sotto l'aspetto del diritto: il comma 9, dell'articolo 9, del Decreto Ministeriale nr. 1444 del 1968, dispone: "Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni piano volumetriche".

Ad un primo sguardo sembra potersi affermare che scopo della deroga sia mantenere ordinata la pianificazione dei vari sviluppi insediativi aggregati. In realtà, si rinviene nella ratio della norma una deroga non tanto nell'ordine, inteso in quanto tale, ma nella possibilità di sviluppare contesti urbani aggregati come unici plessi infrastrutturali utili a garantire un governo unitario dell'assetto del territorio. In questo senso, la Corte di Cassazione²² precisa che "(...) gli strumenti urbanistici che consentono la deroga prevista dal D.M. n. 1444 del 1968, art. 9, u.c., sono tipici, giacché il regime delle distanze fra costruzioni nei rapporti tra privati appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui le Regioni possono derogare solo con previsioni più rigorose, funzionali all'assetto urbanistico del territorio²³. 1.5. Al di fuori di tale bilanciamento di interessi, è stato chiarito che in tema di distanze tra costruzioni, la deroga alla disciplina stabilita dalla normativa statale, da parte degli strumenti urbanistici regionali deve ritenersi legittima quando faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati ("gruppi di edifici") che siano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni, considerate come fossero un edificio unitario, e siano finalizzate a conformare un assetto complessivo di determinate zone; ciò in quanto la legittimità di tale deroga è strettamente connessa al governo del territorio e non, invece, ai rapporti fra edifici confinanti isolatamente intesi²⁴."

La stessa Cassazione²⁵ ha illustrato che "la distinzione tra derogabilità delle distanze codicistiche (ndr. civili) e inderogabilità di quelle regolamentari (ndr. pubbliche) deriva da una malintesa concezione

²² Cass. civ. Sez. II, Sent., (ud. 09/04/2019) 18-11-2019, n. 29867.

²³ cfr. nello stesso senso Cass. 18588/2018; id.26518/2018.

²⁴ cfr. Cass. 27638/2018.

²⁵ Cass. civ. Sez. II, Sent., (ud. 01/12/2009) 22-02-2010, n. 4240.

che liquida il codice civile come regolatore dei rapporti tra privati e mette le norme regolamentari sul piano della disciplina di interessi generali, maggiormente cogenti. (...) Ci si deve allora chiedere (...) se vi sia differenza tra contraddire le regole sulle distanze con accordi tra privati e il riconoscere la possibilità che per usucapione sorga una servitù in contrasto con la normativa generale. La differenza c'è e può essere letta su due piani: il primo concerne il meccanismo dell'acquisto dei diritti in forza del decorso del tempo; il secondo attiene al ruolo che si assegna al rapporto tra privato e pubblica amministrazione nella difesa delle prescrizioni di rilievo pubblicistico. La usucapibilità del diritto a tenere un immobile a distanza inferiore da quella legale non equivale alla stipula pattizia di una deroga in tal senso, perché 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. Ciò, si badi, 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 dichiari imprescrittibile la proprietà. E' stata spiegata da tempo, a proposito della proprietà, la dissociazione tra effetto estintivo ed effetto acquisitivo in relazione al decorso del tempo: allo stesso modo opera l'usucapione in relazione al diritto del confinante di usucapire (nei confronti del vicino) il diritto a mantenere il proprio fabbricato a distanza inferiore a quella legale.”.

In sostanza, la Corte conferma l'inderogabilità della distanza legale dei 3 metri sotto il piano pubblicistico del diritto ma ammette, di fatto, soluzioni civilistiche che risolvono le deroghe pattizie in diminuzione. Le deroghe, per operare legittimamente, devono raggiungere interessi pubblici superindividuali e non essere strumento di attuazione, di interessi semplicemente privati.

Così interpretando, il quadro di riferimento urbanistico non può trovare la sua ratio nell'obiettivo di evitare spazi angusti nei contesti urbani che possano incrementare fenomeni insalubri e formazione di punti di sporcizia di difficile rimozione ma nella necessità di pianificare e sviluppare contesti urbani aggregati come plessi infrastrutturali utili a garantire una precisa identità del territorio.