



GAZZETTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

pareristica a cura dell' **Avvocatura dello Stato** 

TRIMESTRALE DI INFORMAZIONE E DI AGGIORNAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Fondatore Enrico Michetti

IN QUESTO NUMERO

- **LA NATURA GIURIDICA DEGLI ACCORDI AMMINISTRATIVI TRA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI DOPO I TRENT'ANNI DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N.241 : POCHE LUCI E "TROPPE" OMBRE?**
- **FONDO PICCOLI COMUNI: PUBBLICATO L'AVVISO, ISTANZE ENTRO IL 29 MARZO**
- **CONTROVERSIE GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI LIMITI DI DISTANZA FRA CORPI DI FABBRICA. CHIAVE DI LETTURA COMPOSITIVA**
- **CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 18 GENNAIO 2024, N. 4, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE IMPRESE DI CARATTERE STRATEGICO**
- **IL NUOVO VOLTO DEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA TRA PROCESSO E AMMINISTRAZIONE**
- **CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 30 DICEMBRE 2023, N. 215, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI TERMINI NORMATIVI**
- **SPUNTI DI RIFLESSIONE SU MOTIVI AGGIUNTI ED ONERI D'IMPUGNAZIONE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI 'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA'**

DIREZIONE REDAZIONE E SEDE LEGALE: VIA G. NICOTERA, 29 - 00195 ROMA
Tel. 06.3242351 - 06.3242354 Fax 063242356 - Sito: www.gazzettaamministrativa.it



*Presidente Onorario: **Dott. Pasquale de Lise**
(Presidente emerito del Consiglio di Stato)*

*Presidente del Comitato dei Saggi: **Avv. Ignazio Francesco Caramazza**
(Avvocato Generale emerito dello Stato)*

CONSIGLIO SCIENTIFICO

*Presidente: **Prof. Alberto Romano***

*Vice Presidenti: **Avv. Massimo Mari e Dott. Ing. Massimo Sessa***

Componenti del Consiglio Scientifico Nazionale: Prof. Edoardo Ales, Dott. Andrea Baldanza, Prof. Enzo Baldini, Prof. Antonio Bartolini, Prof. Salvatore Bellomia, Pres. Franco Bianchi, Prof. Antonio Briguglio, Prof. Roberto Caranta, Prof. Agatino Cariola, Prof.ssa Lucia Cavallini, Prof. Roberto Cavallo Perin, Prof. Guido Corso, Prof.ssa Maria Concetta D'Arienzo, Prof. Enrico Follieri, Prof. Fabio Francario, Prof. Carlo Emanuele Gallo, Avv. Riccardo Graziano, Prof. Vincenzo Caputi Iambrenghi, Prof. Giovanni Leone, Prof. Fiorenzo Liguori, Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, Prof. Francesco Merloni, Prof. Fabio Merusi, Prof. Nino Paolantonio, Pres. Calogero Piscitello, Prof.ssa Paola Piras, Prof. Aristide Police, Dott. Giuseppe Rotondo, Prof. Mario Sanino, Prof. Salvatore Raimondi, Dott. Alfredo Storto, Prof. Antonio Romano Tassone, Dott. Pier Luigi Torre, Dott. Andrea Paolo Taviano, Prof. Luciano Vandelli.

Componenti del Consiglio Scientifico Internazionale: Prof. Vicente Alvarez García, Prof. Rodolfo Carlos Barra, Prof. Andrea Biondi, Prof. Alejo Hernandez Lavado, Prof. Emanuele Lobina, Prof. Dimitris Xenos.

COMITATO DI REFEREE

Componenti: Prof.ssa Francesca Angelini, Prof. Raffaele Bifulco, Prof.ssa Paola Chirulli, Prof. Alfredo Contieri, Pres. Dott. Pasquale de Lise, Prof. Francesco De Leonardis, Prof. Roberto Miccù, Prof. Fulvio Pastore, Prof. Marco Prosperetti, Prof. Emilio Paolo Salvia, Prof. Filippo Satta, Prof.ssa Elisa Scotti, Prof. Stefano Vinti.

COMITATO DI DIREZIONE

*Direttore: **Prof. Enrico Michetti***

Vicedirettori: Avv. Valentina Romani, Avv. Paolo Pittori e Avv. Rodolfo Murra

Coordinatore Ufficio di Direzione: Avv. Domenico Tomassetti

Caporedattore: Avv. Emanuele Riccardi

Componenti: Dott.ssa Anna Cinzia Bartoccioni, Dott. Antonio Cordasco, Dott. Angelo Domini, Dott. Federico Mazzella, Prof. Salvatore Napolitano, Prof. Stefano Olivieri Pennesi, Dott. Francesco Palazzotto, Dott. Paolo Romani.

REDAZIONE

Direttore Responsabile: Dott.ssa Marzia Romani

Responsabile Organizzazione: Dott. Filippo Gai

Redattori: Dott. Davide Ambroselli, Prof. Maurizio Asprone, Avv. Luca Baccarini, Avv. Giulio Bacosi, Dott. Filippo Barbagallo, Dott. Marco Benvenuti, Avv. Sergio Caracciolo, Avv. Gaetano Cammarano, Avv. Fabrizio Casella, Dott. Francesco Colacicco, Avv. Maria Cristina Colacino, Dott. Pasquale Colafemmina, Avv. Fulvio Costantino, Dott. Paolo Cortesini, Dott.ssa Flora Cozzolino, Avv. Anna Maria Crescenzi, Avv. Ilaria de Col, Ing. Andrea Di Stazio, Dott. Fabrizio De Castris, Avv. Giovanna De Maio, Avv. Maurizio Dell'Unto, Avv. Stefano Di Giovan Paolo, Avv. Paolo Ermini, Dott.ssa Matilde Esposito, Dott. Daniele Fabbro, Avv. Fabio Falco, Avv. Enrico Gai, Avv. Riccardo Gai, Avv. Antonino Galletti, Avv. Andrea Grappelli, Avv. Andrea Iacobini, Avv. Livio Lavitola, Avv. Francesco Lettera, Dott. Massimiliano Mignanelli, Avv. Carmine Medici, Dott. Fabrizio Pagnello, Avv. Giuseppe Petretti, Avv. Francesco Petrocchi, Avv. Gianluca Piccinni, Avv. Enrico Pierantozzi, Avv. Andrea Pistilli, Avv. Luigi Marcelli, Dott. Adriano Marini, Dott. Alfonso Maresca, Avv. Tiziana Molinaro, Avv. Simone Morani, Prof. Gianluca Montanari Vergallo, Avv. Cristiana Napolitano, Dott. Gennaro Napolitano, Avv. Mario Nigro, Avv. Andrea Perrotta, Avv. Giuseppe Petrillo, Avv. Marcello Anastasio Pugliese, Avv. Anna Romano, Prof.ssa Maria Rosaria Salerni, Dott. Fernando Santoriello, Avv. Stefano Sassano, Avv. Francesco Scittarelli, Dott. Michele Scognamiglio, Dott.ssa Claudia Tarascio, Avv. Paolo Turco, Avv. Michela Urbani.

SOMMARIO

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E RIFORME ISTITUZIONALI

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	4
REDAZIONALI	25
LA NATURA GIURIDICA DEGLI ACCORDI AMMINISTRATIVI TRA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI DOPO I TRENT'ANNI DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N.241 : POCHE LUCI E "TROPPE" OMBRE? <i>del Prof. Avv. Gerardo Soricelli</i>	25
GIURISPRUDENZA	38
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (L. N. 241/1990) E SUGLI ENTI LOCALI	38

USO DEL TERRITORIO: URBANISTICA, AMBIENTE E PAESAGGIO

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	47
CONTROVERSIE GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI LIMITI DI DISTANZA FRA CORPI DI FABBRICA. CHIAVE DI LETTURA COMPOSITIVA <i>del Dott. Paolo Cotza</i>	49
GIURISPRUDENZA	59

UNIONE EUROPEA E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	83
GIURISPRUDENZA	101

CONTRATTI, SERVIZI



PUBBLICI E CONCORRENZA

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	117
GIURISPRUDENZA	126

PUBBLICO IMPIEGO E RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	137
IL NUOVO VOLTO DEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA TRA PROCESSO E AMMINISTRAZIONE <i>del Prof. Avv. Gerardo Soricelli</i>	142
GIURISPRUDENZA	165

PATTO DI STABILITÀ, BILANCIO E FISCALITÀ

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	174
GIURISPRUDENZA	193

GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	201
REDAZIONALI	208
SPUNTI DI RIFLESSIONE SU MOTIVI AGGIUNTI ED ONERI D'IMPUGNAZIONE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI 'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA' <i>del Dott. Paolo Cotza</i>	208
GIURISPRUDENZA	215

INCENTIVI E SVILUPPO ECONOMICO

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	227
GIURISPRUDENZA	246

COMUNICAZIONE E INNOVAZIONE

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	253
GIURISPRUDENZA	259

SANITÀ E SICUREZZA SOCIALE

NOTIZIE ED AGGIORNAMENTI	280
GIURISPRUDENZA	282

DICHIARAZIONE SULL'ETICA, SULLE PRATICHE SCORRETTE E REGOLAMENTO SULLE MODALITÀ DI VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI SCIENTIFICI PUBBLICATI IN GAZZETTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA	284
--	-----

REDAZIONALI

CONTROVERSIE GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI LIMITI DI DISTANZA FRA CORPI DI FABBRICA. CHIAVE DI LETTURA COMPOSITIVA

del Dott. Paolo Cotza

Prendendo spunto da recente Giurisprudenza di merito che diverge da quella maggioritaria circa la 'forza giuridica' della disciplina regolamentare e la considerazione da riservare a determinati corpi aggettanti, si è avanzata una proposta interpretativa circa i limiti entro i quali accordare deroghe al regime ordinario delle distanze.

Taking a cue from recent jurisprudence on the merits, which diverges from the majority case law on the 'legal force' of the regulatory discipline and the consideration to be given to certain protruding bodies, an interpretative proposal has been put forward regarding the limits within which exceptions to the ordinary regime of distances can be granted.

Sommario: 1. Le ragioni ultimamente spese da certa giurisprudenza di merito; 2.1. Il diverso avviso della giurisprudenza maggioritaria, in punto di: 'forza giuridica' della disciplina regolamentare ...; 2.2. ... nonché, di considerazione da riservare alle rampe di scale; 3. Chiave di lettura; 4 Osservazioni di completamento.

1. Le ragioni ultimamente spese da certa giurisprudenza di merito.

Di recente la giurisprudenza è tornata sulla questione dei 'distacchi' da osservare in corrispondenza dell'edificazione di lotti limitrofi. Nella circostanza, il giudice (amministrativo) di merito si è espresso, con declaratoria d'infondatezza, in ordine all'eccezione dei ricorrenti di «violazione di legge quanto all'orientamento giurisprudenziale prevalente in ordine al "combinato disposto" dell'art. 41-*quinquies* della l. n. 765/1967 e dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968. I ricorrenti lamentano il contrasto degli atti impugnati con l'art. 41-*quinquies* della l. n. 765/1967 in combinato disposto con l'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, deducendo che:

- le norme in parola prescrivono che la distanza minima tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti è di 10 metri;
- ai fini del computo delle distanze assumerebbero rilievo tutti gli elementi costruttivi, anche accessori, qualunque sia la funzione, fatta eccezione per gli sporti e gli aggetti di modeste

dimensioni con compiti meramente decorativi e di finitura»¹.

Nella circostanza, la motivazione della sentenza viene così articolata:

- «2.2. Anzitutto, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 (rubricato "Limiti di distanza tra i fabbricati"), ultimo comma, secondo capoverso, "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".

2.3. ... il lotto della controinteressata è ricompreso nel Piano di Risanamento Urbanistico (P.R.U.) Esso, quindi, rientra in un piano di assetto complessivo ed unitario di una determinata zona del territorio comunale di Tale Piano ha contenuto, valore ed efficacia di piano attuativo e, come tale, costituisce strumento di dettaglio di attuazione del Piano Urbanistico generale al fine del coordinamento degli interventi sul territorio; in altri termini, il

¹ Trib. amm. reg. Sardegna, 18 luglio 2023, n. 543.

PRU in parola è equiparabile a tutti gli effetti ad un piano particolareggiato. Da ciò consegue che il lotto di cui è causa, siccome rientrante nel menzionato PRU, ricade pacificamente nell'ambito di applicazione della surrichiamata previsione di cui all'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, purché le distanze - secondo quanto dispone l'art. 8.1.4 delle NTA del predetto PRU - rispettino comunque il dettato dell'art. 873 c.c., come del resto accade nel caso di specie»;

- «Il limite imposto dall'art. 873 c.c. ai regolamenti locali in tema di distanze tra costruzioni comporta che in nessun caso essi possono stabilire distanze inferiori a tre metri.

I regolamenti locali hanno ... carattere integrativo della norma primaria, che non si esaurisce nella sola deroga alle distanze minime previste dal codice, ma si estende all'intero impianto di regole e principi dallo stesso dettato per disciplinare la materia, compreso il meccanismo della prevenzione, che gli strumenti di pianificazione locali possono eventualmente escludere, prescrivendo una distanza minima delle costruzioni dal confine o negando espressamente la facoltà di costruire in appoggio o in aderenza (Corte di Cass., 19 maggio 2016 n. 10318).

D'altra parte, gli stessi ricorrenti riconoscono che il fabbricato dista circa 3,50 m dal confine e, dunque, è evidente la regolarità delle distanze tra i corpi di fabbrica, pari a 6,50 m.

2.4. Peraltro, come evidenziato dalla difesa della controinteressata, la previsione speciale sulle distanze prevista dal P.R.U. ... di ... risulta rispettosa anche del cd. "Decreto Floris" (D. Ass. 2266/U del 22.12.1983), il quale, a sua volta, all'art. 5 prevede la possibilità della riduzione delle distanze»;

- «Al riguardo, occorre rilevare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 41/2017, ha ribadito che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del d.lgs. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata dalla stessa Corte (*ex multis*, sentenze n. 231, n. 189,

n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014; cfr. anche T.A.R. Sardegna, n. 226/2017)»;

- «2.7. Sono infondate anche le doglianze concernenti le rampe di scale di accesso ai piani.

Nella fattispecie, infatti, va escluso che possa essere esercitata alcuna veduta (con la conseguente violazione della privacy) a discapito dei ricorrenti, in quanto, come efficacemente dedotto dalla controinteressata:

la prima rampa di scale che porta a quota + 2,30 m va a collocarsi accanto ad una recinzione che sale in maniera corrispondente con un'altezza pari a 2,00 m sul piano di arrivo (variabile tra i 2,00 m e i 2,30 m rispetto ai gradini della scala);

la scala di accesso al piano alto, invece, è posta alla distanza di 1,70 m dal confine e, comunque, non fa distacco, non essendo una zona abitabile, ma soprattutto, nello specifico caso, si sostanzia in una struttura semplice».

2.1. Il diverso avviso della giurisprudenza maggioritaria, in punto di: 'forza giuridica' della disciplina regolamentare ...

Stride fortemente, col riportato tenore di parte motiva, quanto si ricava dal 'combinato disposto' di pronunzie riconducibili a diverse autorità giurisdizionali (di merito come di legittimità), sì da delineare un orientamento ormai consolidato in ordine al quadro normativo complesso in tema di 'distacchi'. Quest'ultimo consente di distinguere: fra una disciplina privatistica ed ulteriore, di estrazione pubblicistica; nonché, tra fonti differenti quanto a quest'ultima.

• Circa la prima, le costruzioni su fondi finiti, 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 (art. 873 cod. civ. "Distanze nelle costruzioni");

Il muro di cinta e ogni altro muro isolato che non abbia un'altezza superiore ai tre metri non è considerato per il computo della distanza indicata dall'articolo 873 (art. 878 cod. civ. "Muro di cinta").

Non si possono parimenti costruire balconi o altri sporti, terrazze, lastrici solari e simili, muniti di parapetto che permetta di affacciarsi sul fondo del vicino, se non vi è la distanza di un

metro e mezzo tra questo fondo e la linea esteriore di dette opere (art. 905 cod. civ. “Distanza per l’apertura di vedute dirette e balconi”).

- Quanto alla disciplina pubblicistica:

- *in caso di nuovi edifici ricadenti in zone diverse da quelle di tipo “A”, è prescritta comunque la distanza minima assoluta di metri 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti* (art. 9, D.M. n. 1444/1968);

- venendo infine alla pertinente disciplina regolamentare, nella fattispecie concreta racchiusa nel Piano di Risanamento Urbanistico di zona, valga di osservare che:

le concessioni in sanatoria (evidentemente riferibili anche a singole porzioni di lotto) devono essere compatibili con la maglia viaria definita dal P.R.U. medesimo; e la soluzione adottata deve assicurare l’accesso a tutti i lotti (ivi, artt. 4 e 8);

la distanza minima dei fabbricati dai confini del lotto è (in linea di massima) di metri 5,00 (ivi, artt. 5 e 8);

nelle “zone di completamento” la concessione in sanatoria è consentita nel rispetto della maglia viaria predisposta dal P.R.U. medesimo, tendenzialmente preferendo soluzioni tecniche razionali ed architettoniche omogenee, a livello di isolato (ivi, art. 8);

in casi di sopraelevazione, si dovranno rispettare i “fili fissi” del piano sottostante (ivi, art. 8);

le pareti finestrate degli edifici devono rispettare, da qualsiasi corpo di fabbrica, la distanza di metri 10,00 (ivi, art. 8); *nelle sole “zone modificate esistenti o risultanti libere in seguito a demolizione, estendentisi in profondità per una lunghezza inferiore ai 20 metri”, qualora il rispetto delle distanze tra pareti finestrate comporti l’inutilizzazione dell’area o una soluzione tecnica inaccettabile, il Comune può consentire la riduzione delle distanze, nel rispetto delle disposizioni del Codice Civile* (ivi, art. 8).

- Dal quadro normativo testé riepilogato discende che la disciplina delle distanze fra costruzioni si articola diversamente a seconda che si abbia riguardo al profilo privatistico od a quello pubblicistico. Alla giurisprudenza è spettato di fornire una chiave interpretativa

coerente, della quale si riferirà in prosieguo di discorso. Per il momento, basti di osservare che:

- pacificamente, i «regolamenti comunali, ... essendo norme secondarie, non possono modificare tale nozione codicistica [‘distanze legali’], sia pure al limitato fine del computo delle distanze legali, poiché il rinvio contenuto nella seconda parte dell’art. 873 c.c., ai regolamenti locali è circoscritto alla sola facoltà di stabilire una distanza maggiore” (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 23843 del 02/10/2018, Rv. 650629; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 144 del 08/01/2016, Rv. 638534; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 19530 del 07/10/2005, Rv. 584152). I regolamenti locali, quindi, possono soltanto stabilire, in tema di distanze tra fabbricati, distanze maggiori di quelle fissate dal codice civile, ma non anche incidere sul concetto civilistico di “costruzione”: ne deriva che anche laddove la norma regolamentare contenga una definizione delle singole tipologie di intervento edilizio, tale da escludere che talune di esse rientrino nel concetto di “costruzione”, da ciò non può comunque ricavarsi alcuna limitazione dell’estensione dell’ambito applicativo della norma codicistica, posta l’inadeguatezza della norma secondaria di derogare, anche indirettamente, al *dictum* di quella primaria (sul punto, cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 20886 del 26/11/2012, Rv. 624601, in motivazione, pagg. 8 e ss.)²;

- «Le distanze sancite dall’art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, sono tendenzialmente inderogabili, venendo in rilievo una norma imperativa avente il fine specifico di garantire l’interesse pubblico ad un ordinato sviluppo dell’edilizia ed alla protezione della salute dei cittadini (prevenendo la formazione di intercapedini malsane). Le distanze previste dall’art. 9 cit. sono dunque coerenti con il perseguimento dell’interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile. Coerentemente, la disciplina imperativa sancita dall’art. 9 cit., predetermina in via generale ed astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione

² Cass. civ., sez. II, Ord. 9 dicembre 2021, n. 39034.

delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza» (Cons. St., sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5307)³;

- la deroga al rispetto delle norme sulle distanze tra le costruzioni è ammessa: in assoluto, quando si tratti d'interventi che comportano il recupero di un bene esistente già collocato a distanza inferiore a quella legale; altrimenti, relativamente all'area sottoposta al Piano di Risanamento Urbanistico *de quo*, nel rispetto delle misure minime fissate dal codice

civile, quando lo imponga la mancanza di alternative alle esigenze tecnico-funzionali di sfruttamento edificatorio di un lotto, in un contesto di assetto edilizio armonico fra "gruppi di edifici" (in quanto inseriti in uno strumento urbanistico, funzionale a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

³ A conforto di quanto anticipato risulta tranciante la circostanza (di pretto rilievo pubblicistico) per cui, circa il regime dei 'distacchi', è intervenuta la giurisprudenza di merito con la quale, inaugurando un ormai consolidato indirizzo, a far data dalla sent. del Cons. Stato sez. IV n. 7731/2010, si è puntualizzato che la distanza minima di ml. 10,00 tra corpi di fabbrica (*rectius*, pareti finestrate e di edifici antistanti) è inderogabile, nel senso che va osservata da tutti i Comuni nell'elaborazione degli strumenti urbanistici, in forza di quanto previsto dall'art. 9, D.M. n. 1444/1968. In particolare, quel pronunciamento ha rimarcato che il Giudice «è tenuto ad applicare» il menzionato art. 9 «anche in presenza di norme contrastanti presenti negli strumenti urbanistici locali, dovendosi ritenere automaticamente inserita nel PRG al posto della norma illegittima». Nella medesima sentenza, il Giudice amministrativo d'appello ribadisce che l'interesse tutelato dalla norma assume la triplice incidenza sulla sicurezza, sulla salubrità e sull'igiene, con la conseguenza che, ai fini del computo delle distanze, assumono rilievo tutti gli elementi costruttivi (anche accessori), qualunque ne sia la funzione (nella fattispecie si trattava di un muro di confine), aventi i caratteri della solidità, stabilità ed immobilizzazione, eccezion fatta per gli sporti ed oggetti di modeste dimensioni assolvendo a compiti meramente decorativi e di rifinitura. Così (ultimamente) anche Cons. St., sez. II, 26 marzo 2021, n. 2559: «le distanze legali previste dagli standard urbanistici sono immediatamente applicabili ai rapporti privati, ove gli strumenti urbanistici prevedono distanze minori. L'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, laddove prescrive la distanza di dieci metri tra le pareti finestrate di edifici antistanti, va rispettata in tutti i casi, trattandosi di norma volta ad impedire la formazione di intercapedini nocive sotto il profilo igienico-sanitario, e pertanto non è eludibile. Pertanto, le distanze tra le costruzioni sono predeterminate con carattere cogente in via generale ed astratta, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza, di modo che al giudice non è lasciato alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della disciplina in materia di equo contemperamento degli opposti interessi».

In linea, anche in relazione a profili d'interesse distintamente e subordinatamente tutelati:

- T.A.R. Emilia Romagna, Parma, sez. I, 9 maggio 2016 n. 152, in *Foro amm.*, 2016, pag. 1385: «L'art. 9 del

D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive la distanza di dieci metri tra le pareti finestrate di edifici antistanti, va rispettata in tutti i casi, trattandosi di norma volta ad impedire la formazione di intercapedini nocive sotto il profilo igienico-sanitario, dovendosi dunque interpretare le distanze tra le costruzioni come predeterminate con carattere cogente in via generale ed astratta, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza, di modo che al giudice non è lasciato alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della disciplina in materia di equo contemperamento degli opposti interessi»;

- T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 8 luglio 2016 n. 692, in *Foro amm.*, 2016, pag. 1897: «Avendo le previsioni di cui all'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968 -concernenti la distanza minima da osservarsi tra edifici- la finalità di garantire non tanto la riservatezza, quanto l'igiene e la salubrità dei luoghi ed essendo atte a prevenire la formazione di intercapedini dannose, le norme ivi sono da considerarsi assolutamente inderogabili da parte dei Comuni, i quali vi si debbono attenere in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici; inoltre, traendo le norme di cui al già citato decreto la propria efficacia dall'art. 41-quinquies, comma 8, della L. n. 1150 del 1942 -in tale parte non abrogato dal D.P.R. n. 380 del 2001- le relative previsioni debbono considerarsi avere una efficacia immediatamente precettiva e tale da potersi sostituire alle eventuali norme di piano regolatore ad esse non conformi»;

- T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 30 novembre 2016 n. 2274, in *Foro amm.*, 2016, pag. 2707 s., secondo cui: «La deroga al rispetto delle norme sulle distanze tra le costruzioni è ammessa quando si tratti di interventi che comportano il recupero di un bene esistente già collocato a distanza inferiore a quella legale. Quando, invece, l'intervento, in ragione dell'entità delle modifiche apportate al fabbricato, renda l'opera realizzata nel suo complesso oggettivamente diversa da quella preesistente, l'osservanza delle disposizioni sulle distanze recate dall'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968 si rende comunque necessaria e ciò in ragione dell'interesse protetto da dette disposizioni volte alla salvaguardia di imprescindibili esigenze igienico-sanitarie, che potrebbero venire irrimediabilmente compromesse dalla creazione di malsane intercapedini»;

- T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 5 dicembre 2016 n. 2301, in *Foro amm.*, 2016, pag. 3022 s., in caso di nuovo fabbricato.

2.2. ... nonché, di considerazione da riservare alle rampe di scale.

• Quanto al rilievo da riconoscere alle rampe di scale, in punto di osservanza delle distanze minime fra edifici, costituisce un filone ormai costante (su entrambi i versanti, civilistico ed amministrativo) quello favorevole all'«inclusione anche delle strutture accessorie di un fabbricato, come la scala esterna, pur se scoperta, se ed in quanto presenta i connotati di consistenza e stabilità (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1000; T.A.R. Basilicata, 7 dicembre 2017, n. 760; Tar Basilicata, 19 settembre 2013 n. 574)⁴.

In termini più generali, il giudice amministrativo d'appello sostiene che «anche ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali tra edifici, la nozione di costruzione deve estendersi a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera» (Consiglio di Stato, sez. IV, 02 marzo 2018, n. 1309).

Ad includere le strutture accessorie siffatte nella nozione di costruzioni rilevanti ai fini del calcolo delle distanze legali induce la stessa *ratio* sottesa alla normativa inderogabile, volta

ad assicurare le necessarie condizioni di salubrità sotto il profilo igienico-sanitario, mediante l'eliminazione di nocive intercapedini. A fronte, perciò, del contenuto pubblicistico e cogente della disciplina, deve ritenersi non tollerabile la presenza di un *opus* edilizio destinato ad insistere in maniera permanente su uno spazio territoriale che deve risultare libero da qualsiasi ingombro.

Le esigenze che il Legislatore ha inteso tutelare con la normativa in esame non consentono di operare distinzioni fondate sul mero materiale con cui si realizzano le scale: dovendosi, al contrario, incentrare l'esame sull'idoneità dell'opera, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali, a realizzare indebite intercapedini. Lo conferma anche la giurisprudenza della Cassazione civile che ritiene immune da vizio di motivazione una sentenza di merito che ha riconosciuto, proprio con riguardo ad una scala in ferro, la sussistenza dei requisiti della consistenza e della stabilità rilevanti ai fini delle distanze (cfr.: Cass. civ., sez. II, 9 agosto 2013, n. 19142)⁵.

• Di tale avviso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità più recente, con i seguenti passi: «Va innanzitutto ribadito il principio, già affermato da questa Corte, secondo cui in tema di distanze legali, esiste, ai sensi dell'art. 873 c.c., una nozione unica di costruzione, consistente in qualsiasi opera non com-

⁴ Cfr. pure la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, pacificamente propensa a ritenere che, in tema di distanze, «non sono computabili le sporgenze esterne del fabbricato che abbiano funzione meramente ornamentale, mentre costituiscono corpo di fabbrica le sporgenze degli edifici aventi particolari proporzioni, come i balconi sostenuti da solette aggettanti, anche se scoperti, ove siano di apprezzabile profondità e ampiezza, giacché, pur non corrispondendo a volumi abitativi coperti, rientrano nel concetto civilistico di costruzione, in quanto destinati ad estendere ed ampliare la consistenza dei fabbricati» (Cass. civ., sez. II, 26 Maggio 2006 n. 12964; Cass. civ., sez. II, 30 gennaio 2007 n. 1966). Deve pertanto concludersi nel senso che, ai fini del computo delle distanze assumono rilievo tutti gli elementi costruttivi, anche accessori, qualunque ne sia la funzione, aventi i caratteri della solidità, della stabilità e della immobilizzazione, salvo che non si tratti di sporti ed aggetti di modeste dimensioni con funzione meramente decorativa e di rifinitura, tali da potersi definire di entità trascurabile rispetto all'interesse tutelato dalla norma riguardata nel

suo triplice aspetto della sicurezza, della salubrità e dell'igiene (ancora *ex pluribus*: T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, sent. 15.05.2015 n. 2688; Cass., sez. II civ., sent. 02.02.2014 n. 25501).

⁵ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 19 febbraio 2021, n. 472. Puntualizzazioni si rinvengono in Tribunale Nocera Inferiore, sez. II, 19 marzo 2019, n. 374 («in tema di distanze legali, la scala metallica "a chiocciola" non può essere considerata come nuova opera edilizia, integrante una costruzione soggetta alla disciplina codicistica sulle distanze medesime. Infatti, in considerazione anche della "ratio" delle norme codicistiche in materia di distanze, che è quella di evitare la formazione di intercapedini dannose tra edifici, non è idoneo ad integrare la tipologia di costruzione prevista dagli artt. 873 c.c. e seguenti, un manufatto, quale detta tipologia di scala, che non crei un aumento volumetrico e sia insuscettibile, per le sue caratteristiche, di formare uno spazio vuoto tra gli edifici, quale è l'intercapedine, che, intercettando luce ed aria, sia pregiudizievole alla sicurezza ed alla salubrità del godimento dell'altrui proprietà privata»).

pletamente interrata avente i caratteri della solidità ed immobilizzazione rispetto al suolo, indipendentemente dalla tecnica costruttiva adoperata. I regolamenti comunali, pertanto, essendo norme secondarie, non possono modificare tale nozione codicistica, sia pure al limitato fine del computo delle distanze legali, poiché il rinvio contenuto nella seconda parte dell'art. 873 c.c., ai regolamenti locali è circoscritto alla sola facoltà di stabilire una distanza maggiore» (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 23843 del 02/10/2018, Rv. 650629; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 144 del 08/01/2016, Rv. 638534; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 19530 del 07/10/2005, Rv. 584152). I regolamenti locali, quindi, possono soltanto stabilire, in tema di distanze tra fabbricati, distanze maggiori di quelle fissate dal codice civile, ma non anche incidere sul concetto civilistico di "costruzione": ne deriva che anche laddove la norma regolamentare contenga una definizione delle singole tipologie di intervento edilizio, tale da escludere che talune di esse rientrino nel concetto di "costruzione", da ciò non può comunque ricavarsi alcuna limitazione dell'estensione dell'ambito applicativo della norma codicistica, posta l'inadeguatezza della norma secondaria di derogare, anche indirettamente, al *dictum* di quella primaria (sul punto, cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 20886 del 26/11/2012, Rv. 624601, in motivazione, pagg. 8 e ss.).

«... La scala, peraltro, non può essere ricondotta alla nozione di "volume tecnico", in quanto essa non è destinata a contenere impianti serventi dell'edificio principale, ma ne costituisce parte integrante. In proposito, merita di essere ribadito il principio secondo cui

"In tema di distanze legali tra fabbricati, integra la nozione di "volume tecnico", non computabile nella volumetria della costruzione, solo l'opera edilizia priva di alcuna autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinata a contenere impianti serventi - quali quelli connessi alla condotta idrica, termica o all'ascensore - di una costruzione principale per esigenze tecnico-funzionali della abitazione e che non possono essere ubicati nella stessa, e non anche quella che costituisce - come il vano scale - parte integrante del fabbricato.

... Una volta accertato che la scala esterna fa parte dell'edificio, essa è necessariamente soggetta all'obbligo di rispetto delle distanze minime previste dalla legge e dai regolamenti locali, posto che ogni sporto diverso dalle sporgenze esterne con funzione ornamentale, che, pur non realizzando un volume abitativo coperto, comunque rientra nel corpo di fabbrica dell'edificio, è compreso nel concetto civilistico di "costruzione", in quanto destinato ad estendere ed ampliare la consistenza del fabbricato cui accede (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 12964 del 31/05/2006, Rv. 593831; nello stesso senso, cfr. anche Cass. Sez. 2, Sentenza n. 4195 del 12/04/1995, Rv. 491766 e Cass. Sez. 2, Sentenza n. 19142 del 09/08/2013, Rv. 627376)»⁶.

3. Chiave di lettura.

A tal punto, resta da spiegare come mai sia implausibile la considerazione di quelle regolamentari come norme 'integrative', al punto da ammettere che vi si possa associare senz'altro una derogabilità rispetto alla disciplina

⁶ Cass. civ., sez. II, Ord. 9 dicembre 2021, n. 39034. Che tendenzialmente le scale di accesso esterno ad un corpo di fabbrica rientrano senz'altro nel concetto di costruzione anche ai fini del computo delle distanze minime, si evince inequivocabilmente da ulteriore giurisprudenza per cui cfr.: Cons. Stato, sez. IV, n. 7731/2010; più chiaramente, Corte d'Appello, Napoli, sez. II, 9 maggio 2019, n. 2512 («La disposizione di cui all'art. 873 c.c., nello stabilire per le costruzioni su fondi finitimi la distanza minima di tre metri dal confine o quella maggiore fissata dai regolamenti locali, va interpretata, in relazione all'interesse tutelato dalla norma, nel senso che la nozione di costruzione comprende qualsiasi manufatto avente caratteristiche di consistenza e stabilità, o che emerga in modo sensibile dal suolo e che, per la sua consistenza, abbia l'idoneità

a creare intercapedini pregiudizievoli alla sicurezza e alla salubrità del godimento della proprietà»); Tribunale Catania, sez. III, 3 dicembre 2018, n. 4755 («in tema di distanze legali tra fabbricati, l'art. 873 c.c., la nozione di costruzione comprende qualsiasi manufatto avente caratteristiche di consistenza e stabilità, o che emerga in modo sensibile dal suolo e che, per la sua consistenza, abbia l'idoneità a creare intercapedini pregiudizievoli alla sicurezza ed alla salubrità del godimento della proprietà. Gli accessori e le pertinenze che abbiano dimensioni consistenti e siano stabilmente incorporati al resto dell'immobile, così da ampliarne la superficie o la funzionalità economica, costituiscono con l'immobile una costruzione unitaria, sicché le distanze devono essere calcolate non dalla parete dell'edificio maggiore, ma da quella più prossima alla proprietà antagonista»).

pubblicistica. Ciò, non foss'altro perché effettivamente sono rinvenibili pronunzie della Corte Costituzionale per cui devono ritenersi ammissibili previsioni di piani urbanistici attuativi, al fine di attivare le deroghe in esame.

• Va tuttavia osservato che la Corte costituzionale, a più riprese e, da ultimo, con sent. n. 41 del 24 febbraio 2017, ha dichiarato illegittime le leggi regionali ogniquale volta hanno:

- esteso l'ambito delle deroghe alle distanze minime, tra pareti finestrate e di edifici antistanti, oltre i limiti di cui al "combinato disposto" dell'art. 41-*quiquies*, L. n. 1150/1942 e dell'art. 9, D.M. n. 1444/1968;

- preteso di ammetterle non solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche», ma anche con riferimento agli "interventi disciplinati puntualmente".

Con esemplare perspicuità la Corte costituzionale ha precisato che:

«...4.2. – Nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" – questa Corte ha individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare "efficacia precettiva e inderogabile" (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall'art. 41-*quiquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche" (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2016). In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite "se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché "la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici

generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati" (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005).

4.3. – I medesimi principi sono stati ribaditi anche dopo l'introduzione dell'art. 2-bis del TUE, da parte dell'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano "inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 189 del 2016).

4.4. – La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati ("gruppi di edifici") e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968).

... D'altro canto, la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013).

Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territo-

rio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte (ex multis, sentenze n. 231, n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

6. – Una tale conclusione non può essere estesa al riferimento... agli “interventi disciplinati puntualmente”, corrispondente alla lettera b) del comma 3, dell'art. 17, della legge regionale [del Veneto] n. 11 del 2004.

L'espressione utilizzata, infatti, appare in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L'assenza di precise indicazioni, in particolare, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; del resto, lo stesso riferimento alla puntualità che dovrebbe caratterizzarli si presta, sul piano semantico, a legittimare anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

Limitatamente ai suddetti interventi, dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché legittima deroga alla disciplina delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016)» (Corte cost., sent. n. 41/2017).

- Alla luce di quanto testé riportato, operando una traslazione di quelle autorevoli connessioni giurisprudenziali sul testo della Variante al PRG/PUC che ha integrato il Piano di Risanamento *de quo*, nel cui plesso si è inserito il singolo intervento edilizio per il quale è insorta controversia nanti il Trib. amm. reg. per la Sardegna, può così osservarsi:

- Secondo la disciplina pianificatoria di terzo livello testé menzionata, come anticipato: «*la distanza minima dei fabbricati dai confini del lotto, salvo diversa regolamentazione per le diverse zone, è di m. 5,00*» (doc. n. 3, art. 5, comma 3);

- in caso di “zone compromesse di completamento”, «...le norme che si prescrivono sono le seguenti:

- ...1.4 – Le costruzioni possono sorgere sui confini o a distanza da essi non inferiore ai 5 m.;

- ...le pareti finestrate degli edifici devono rispettare da qualsiasi corpo di fabbrica la distanza di m. 10,00;

- Nelle zone modificate esistenti..., contenute in un tessuto urbano già definito e consolidato, che si estendono sul fronte stradale o in profondità per una lunghezza inferiore ai 20 m., nel caso di impossibilità di costruire in aderenza, qualora il rispetto delle distanze tra pareti finestrate comporti l'inutilizzazione dell'area o una soluzione tecnica inaccettabile, il Comune può consentire la riduzione delle distanze, nel rispetto delle disposizioni del Codice Civile» (doc. n. 3, art. 8).

- Ergo:

- posto che, nella fattispecie in esame, ricorrono senz'altro i presupposti indicati dal PRU, quanto alla circostanza di una costruzione nuova che modifica l'“esistente” e quanto agli estremi di lunghezza nanti indicati (inferiore rispetto a ml. 20,00 almeno per ciò che concerne la profondità del lotto di proprietà della controinteressata);

- resta ferma l'illegittimità di quest'ultima disposizione di Piano, sì da doverla disattendere senza margini di discrezionalità nemmeno in capo al giudice (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 7731/2010), laddove venisse intesa nel senso di ammettere deroghe, al regime delle distanze minime, se riferite (non ad una pluralità di corpi di fabbrica, a garanzia di omogeneità di assetto per determinate zone del territorio, bensì) a (interventi su) singoli edifici;

- comunque, ne discende l'illegittimità del provvedimento di assenso edilizio che, consentendo alla controinteressata di edificare praticamente in aderenza al muro di cinta del lotto dei ricorrenti che segna altresì il confine con l'area per la cui edificazione si controverte (stante quanto anticipato a proposito del concorrere, le scale di accesso esterno, a formare parte integrante della costruzione), ha finito col ridimensionare smisuratamente la distanza tra corpi di fabbrica.

- Dunque, nella fattispecie in esame, tanto il Comune quanto i Giudici amministrativi, sono

incorsi in equivoco: infatti, un conto è l'ammettere in astratto la deroga *"in presenza di strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio"*; altro conto, è lo "sdoganare" quella deroga rispetto ad un singolo lotto, così vanificando l'obiettivo di armonizzazione sotteso a quella previsione. Ciò, tanto più quando, in termini di ponderazione degli interessi in giuoco, rispetto a quello del proprietario del singolo lotto ad un suo sfruttamento edilizio, il prevalente interesse pubblicistico nanti puntualizzato riguarda una zona (da risanare urbanisticamente) di rilievo paesaggistico; in difetto, quell'integrità risultando compromessa in modo irreversibile. Incidentalmente, si fa osservare che (di là dalla pronuncia nanti richiamata) la stessa Corte costituzionale ha (più puntualmente) ammesso la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo *"nel caso di 'gruppi di edifici' che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche"* (*ex plurimis*, sentenza n. 231/2016). Esclusivamente in tal senso, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite *"se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio"* (sentenza n. 134/2014; analogamente sentenze n. 178 cit., n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché *"la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati"* (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005).

4. Osservazioni di completamento.

- Tornando alla motivazione della sentenza del Trib. amm. reg. della Sardegna con cui si è esordito, possono rilevarsi ulteriori ragioni di perplessità.

Così, risponde al vero che è riscontrabile una distanza dal corpo di fabbrica comunque superiore a quel distacco minimo di ml. 3,00 di cui all'art. 873 cod. civ. (richiamato dall'art. 8, punto 1.4., secondo capoverso, del Piano di Risanamento Urbanistico cit.). Ciononostante, deve osservarsi che l'incontestata presenza di una recinzione in metallo, stabilmente infissa

al suolo, corrente lungo il lato di confine con la proprietà dei ricorrenti, e per tutta evidenza assolvante una funzione esorbitante rispetto a quella di semplice parapetto laterale della prima rampa di scale (stante la sua altezza esorbitante), ha comportato come conseguenza quella per cui la distanza minima codicistica di mt. 3 debba essere computata non più fra la parete finestrata del fabbricato dei ricorrenti e quella frontistante del fabbricato della controinteressata bensì, fra il nuovo muro di cinta (metallico) e la parete frontistante (*"aggettata"*) del corpo di fabbrica innalzato da quest'ultima. Così, risultando a quel punto sostanzialmente annullato qualunque distacco, l'intervento edilizio (per come proposto progettualmente e poi realizzato) risulta comunque *"fuori legge"* e, con esso, illegittimo il relativo provvedimento di assenso.

A ciò s'aggiunga che, *rebus sic stantibus*, fra il muro di confine di proprietà esclusiva dei ricorrenti e la nuova recinzione metallica, quale corrente *"in parallelo"*, si è venuta a determinare un'intercapedine a dir poco angusta (di circa metri lineari 0,20). Con la conseguenza per cui, già sul piano civilistico (ai sensi dell'art. 878 cod. civ.), anche rispetto al muro di confine di proprietà dei ricorrenti, la distanza minima inderogabile di metri 3,00 (di cui all'art. 873 cod. civ.) risulta clamorosamente violata.

- Alla luce di quanto esposto, peraltro, può dunque concludersi che il Trib. amm. reg. della Sardegna avrebbe dovuto pronunciarsi nel senso della fondatezza del motivo di ricorso enunciato in esordio.

A ciò s'aggiunga altresì che quel giudice di merito avrebbe dovuto allinearsi alla giurisprudenza secondo la quale:

«ove sia realizzata una costruzione in violazione delle distanze ex art. 873 c.c., il giudice deve ordinarne la riduzione in pristino, mediante la demolizione delle parti che superano tali limiti, non potendo limitarsi a disporre l'esecuzione di accorgimenti idonei ad impedire l'esercizio della veduta sul fondo altrui, consistenti in opere che rendano impossibili il *"prospicere"* e l'*"inspicere in alienum"*; l'azione in tema di distanze tra costruzioni, infatti, diversamente da quella concernente l'apertura di vedute - che tutela gli interessi esclusivamente

privati del proprietario del bene dall'indiscrezione del vicino, impedendo di affacciarsi e di guardare nella proprietà del primo - è volta ad evitare il formarsi d'intercapedini tra fabbricati, potenzialmente dannose per gli interessi

generali all'igiene, al decoro e alla sicurezza degli abitanti» (Cass. civ., sez. II, Ord. 21 settembre 2021, n. 25495 - rv. 662317-01)⁷.

«GA»

⁷ In linea, «nell'ipotesi di costruzione realizzata in violazione delle norme sulle distanze legali, il diritto del vicino alla riduzione in pristino si verifica "ipso iure", giacché, in considerazione delle finalità di natura pubblicistica al riguardo perseguite dal legislatore, il giu-

dice non ha alcun margine di accertamento e di valutazione in ordine ai pregiudizi determinati dalla violazione delle relative disposizioni ed, in particolare, alla formazione di eventuali intercapedini (pericolose o dannose)» (Corte d'Appello, Firenze, sez. II, 10 giugno 2016, n. 915).

Dichiarazione sull'Etica, sulle pratiche scorrette e Regolamento sulle modalità di valutazione dei contributi scientifici pubblicati in Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana

Sezione di ricerca scientifica della

“Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana”

Al fine di garantire un elevato standard della qualità scientifica dei documenti pubblicati, la Rivista ha sempre effettuato un'attività di valutazione scientifica preventiva, da parte del Direttore, dei membri della Direzione, del Comitato scientifico e dei Direttori dei focus, dei contributi pubblicati. Di tale attività di valutazione (che spesso permette arricchimenti e correzioni del contributo, specie se proveniente da giovani studiosi e ricercatori) viene regolarmente conservata traccia dalla redazione della Rivista.

Attualmente, al fine di soddisfare in modo ottimale i parametri per la valutazione scientifica dei contributi da pubblicare, la Rivista svolge una sistematica attività di referaggio.

A tal proposito è stato creato un comitato di *referees* composto da 80 esperti, compresi i membri del Comitato scientifico, ossia un numero superiore a tre volte il numero delle uscite annuali. I componenti sono scelti tra professori universitari italiani e stranieri in settori disciplinari e scientifici di interesse della rivista, magistrati, dirigenti pubblici, avvocati.

L'attività di valutazione scientifica dei contributi si differenzia a seconda del tipo di documento da pubblicare:

Presentazione del contributo:

Il contributo deve essere inviato in appositi *templates* forniti dalla redazione all'indirizzo e-mail info@gazzettaamministrativa.it unitamente a:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica professionale e i recapiti;
- 2) un abstract di massimo 250 parole sia in italiano che in inglese, 6 parole chiave e la sua qualificazione attraverso le categoria del sistema U-Gov Miur (saggio, commento, nota... etc...);
- 3) una formale richiesta (v. All. a) di pubblicazione comprensiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica sia scientifica che di informazione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la rivista;
- d) che l'Autore esonera la rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare, in parti separate, non pubblicare lo scritto oltre che di rimuovere il contributo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Esame preliminare:

La redazione, su proposta del **Direttore** o del Vice **Direttore**, svolge un esame preliminare dello scritto e, in particolare, ne valuta:

- a) l'attinenza del tema trattato con quelli oggetto della rivista;
- b) la qualificazione, anche sulla base dell' espressa richiesta dell'Autore, tra le diverse tipologie di contributi di cui alla classificazione U-Gov Miur;
- c) la presenza dei requisiti minimi di accettabilità anche con riguardo alle informazioni rese dall'Autore all'atto della richiesta di pubblicazione di cui ai punti da a) a d);
- d) l'eventuale modifica dell' area tematica;
- e) qualora lo scritto venga classificato come contributo di “attualità” finalizzato all'aggiornamento professionale, il successivo invio per la valutazione finale da parte di due componenti del **Comitato di redazione**.

Referaggio:

L'Autore di "saggi e contributi scientifici", in caso di esito positivo dell'esame preliminare, riceverà la comunicazione che lo scritto sarà sottoposto a referaggio.

L'attività di valutazione scientifica dei contributi è differenziata a seconda del tipo di contributo da pubblicare:

a) Referaggio di saggi e contributi scientifici:

Nel caso di collocazione dello scritto nella categoria "saggi e contributi scientifici", il lavoro sarà sottoposto alla valutazione di due revisori fra i componenti del **Comitato di referee**, italiani o stranieri, esperti della materia o del tema oggetto dello scritto medesimo, di cui almeno un professore ordinario, che saranno in rapporto esclusivamente con la **Direzione** della rivista.

È adottato, in via preferenziale, il **sistema di valutazione** c.d. *doublé blind peer review*: il contributo è inviato dal **Direttore** della Rivista ai due revisori in forma anonima e all'autore non sono rivelati i nomi dei revisori, i quali sono vincolati (alla pari del **Direttore** della Rivista) a tenere segreto il loro operato. La segretezza dell'identità dei revisori, anche in caso di giudizio positivo, è a garanzia di una maggiore indipendenza di giudizio.

In via residuale e a discrezione del **Direttore**, può essere utilizzato anche il sistema di valutazione del *peer review* c.d. *open*, in cui si garantisce la forma anonima della valutazione, ma i soggetti chiamati ad effettuare la valutazione potranno conoscere l'identità dell'autore del contributo sottoposto a valutazione.

b) Referaggio di contributi di "attualità" finalizzati all'aggiornamento professionale:

Per i contributi classificati sotto la categoria "attualità", la valutazione del lavoro sarà effettuata da due componenti del **comitato di redazione** della rivista. In ogni caso, a garanzia di una maggiore indipendenza del giudizio, la valutazione del contributo avverrà sempre in forma rigorosamente anonima e l'autore non potrà conoscere l'identità dei soggetti chiamati a valutare il contributo. Per garantire la celere pubblicazione di un documento di estrema attualità, la valutazione del contributo potrà essere effettuata anche dal **Direttore**.

c) Referaggio di note a sentenza e recensioni:

In ragione del loro carattere più o meno snello, note a sentenza e recensioni possono essere assoggettate, a scelta del **Direttore**, alla procedura di cui *sub* a ovvero *sub* b.

d) Referaggio di saggi e contributi di autori di riconosciuta autorevolezza scientifica:

In via eccezionale, su proposta del **Direttore** accolta dal comitato di **Direzione**, i contributi di autori di riconosciuta autorevolezza scientifica possono essere pubblicati senza referaggio preventivo, ferma rimanendo la responsabilità del **Direttore**.

Valutazione del contributo:

La valutazione del contributo avviene sulla base dei seguenti criteri:

- a) la rigerosità dell'impostazione metodologica;
- b) l'adequatezza della bibliografia fatta salva la possibilità di scritti volutamente privi di riferimenti bibliografici;
- c) la chiarezza espositiva;
- d) l'apporto di novità fornito allo stato di avanzamento degli studi sull'argomento; nelle note a sentenza, il contributo di novità è quello apportato alla motivazione della sentenza stessa, in senso critico o migliorativo.

Esito del referaggio

L'esito del referaggio può comportare:

- a) l'accettazione del contributo per la pubblicazione integrale o in parti distinte senza modifiche;
- b) l'accettazione subordinata a modifiche migliorative, che sono sommariamente indicate dal revisore; in questo caso il contributo è restituito all'autore per le modifiche da apportare; l'adequatezza delle modifiche apportate è successivamente valutata dal **Direttore** della Rivista senza necessità di ulteriore referaggio;
- c) la non accettazione dello scritto per la pubblicazione.

In caso di valutazione divergente dei due valutatori, la decisione finale è presa dal direttore della Rivista, sentito il Comitato di Direzione.

Doveri dei revisori.

Il revisore selezionato che non si senta qualificato alla revisione del manoscritto assegnato, o che sappia di non essere in grado di eseguire la revisione nei tempi richiesti, deve notificare la sua decisione al comitato di redazione, rinunciando a partecipare al processo di revisione. I manoscritti ricevuti per la revisione devono essere trattati come documenti riservati. Essi non devono essere mostrati o discussi con chiunque non sia previamente autorizzato (tal comitato di redazione). La revisione deve essere condotta obiettivamente. Non è ammesso criticare o offendere personalmente un autore. I referee devono esprimere le proprie opinioni in modo chiaro e con il supporto di argomentazioni chiare e documentate.

I revisori hanno il compito di identificare la presenza di materiale bibliografico rilevante per il lavoro da valutare ma non citato dagli autori. Ogni dichiarazione, osservazione o argomentazione riportata deve preferibilmente essere accompagnata da una corrispondente citazione. Il revisore deve richiamare l'attenzione del comitato di redazione qualora ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il manoscritto in esame e qualunque altro documento pubblicato di cui ha conoscenza personale. Le informazioni o idee ottenute tramite la revisione dei manoscritti devono essere mantenute riservate e non utilizzate per vantaggio personale. I revisori non devono accettare manoscritti, nei quali abbiano conflitti di interesse derivanti da rapporti di concorrenza, di collaborazione, o altro tipo di collegamento con gli autori, aziende o enti che abbiano relazione con l'oggetto del manoscritto.

Doveri degli autori.

Gli autori devono garantire che le loro opere siano del tutto originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri autori, che queste siano opportunamente parafrasate o citate letteralmente, ed il corretto riferimento al lavoro di altri autori deve essere sempre indicato. Gli autori hanno l'obbligo di citare tutte le pubblicazioni che hanno avuto influenza nel determinare la natura del lavoro proposto. Gli autori di articoli basati su ricerca originale devono presentare un resoconto accurato del lavoro svolto, nonché una discussione obiettiva del suo significato. I dati relativi devono essere rappresentati con precisione nel manoscritto. I manoscritti devono contenere sufficienti dettagli e riferimenti per eventualmente permettere ad altri la replicazione dell'indagine. Dichiarazioni fraudolente o volontariamente inesatte costituiscono un comportamento non etico e sono inaccettabili.

I manoscritti proposti non devono essere stati pubblicati come materiale protetto da copyright in altre riviste. I manoscritti in fase di revisione dalla rivista non devono essere sottoposti ad altre riviste ai fini di pubblicazione.

La paternità letteraria del manoscritto è limitata a coloro che hanno dato un contributo significativo per l'ideazione, la progettazione, l'esecuzione o l'interpretazione dello studio. Tutti coloro che hanno dato un contributo significativo devono essere elencati come co-autori. Qualora vi siano altri soggetti che hanno partecipato ad aspetti sostanziali del progetto di ricerca, devono essere riconosciuti ed elencati come contributori nei ringraziamenti.

L'autore di riferimento deve garantire che tutti i relativi co-autori siano inclusi nel manoscritto, che abbiano visto e approvato la versione definitiva dello stesso e che siano d'accordo sulla presentazione per la pubblicazione.

Conflitto di interessi

Un conflitto di interessi può sussistere quando un autore (o la sua istituzione), un *referee* o un membro della redazione hanno rapporti personali o economici che possono influenzare in modo inappropriato il loro comportamento. Questo conflitto può esistere anche se il soggetto ritiene che tali rapporti non lo influenzino. Sta alla direzione della rivista gestire nel miglior modo possibile eventuali conflitti di interessi (ad esempio tramite il sistema dei *referees* anonimi in doppio cieco), e agli autori può venire richiesta una dichiarazione in merito.



**Chiuso in redazione il 27.3.2024
Finito di stampare nel marzo 2024
presso la Tipografia Spedim – Montecompatri (Rm)**