# II Settore Urbanistica ed Attività Produttive

## Linee guida per l'accertamento dello stato legittimo degli immobili

#### I. PREMESSA

La regolarità urbanistica delle preesistenze costituisce il presupposto necessario per la realizzazione di interventi edilizi e generalmente per l'utilizzo e la circolazione degli immobili. Il rilascio delle autorizzazioni, il trasferimento della proprietà, l'ottenimento delle agevolazioni fiscali legate agli interventi che interessano l'immobile (c.d. bonus fiscali) sono infatti subordinati, di regola, alla sua conformità alle norme urbanistiche, edilizie e alle altre ulteriori norme finalizzate alla tutela di specifici vincoli dell'area o dell'immobile.

Per dare certezza giuridica alla situazione di conformità, il D.L. 76/2020 ha fissato delle regole specifiche, inserendo il comma 1-bis dell'art. 9-bis, D.P.R. 380/2001 che per la prima volta ha definito lo "stato legittimo dell'immobile".

Tale comma prevede testualmente quanto segue.

<<1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.>>

Dal primo periodo del predetto comma 1-bis, si evince la regola generale secondo cui lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo. Nello specifico si tratta:

- del titolo che ha abilitato o legittimato la costruzione o l'ultimo intervento effettuato sull'immobile o sull'unità immobiliare;
- dei titoli successivi relativi ad interventi parziali.

L'art. 9-bis, D.P.R. 380/2001, comma 1-bis, secondo periodo contiene le regole da applicare per l'individuazione dello stato legittimo per gli immobili realizzati in **un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo** edilizio.







tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

In tal senso è essenziale definire, anche in base alla disciplina urbanistica comunale, "l'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio" con particolare riferimento all'arco temporale intercorrente tra il '42' ed il '67'.

Una volta definiti gli ambiti ed i periodi temporali entro i quali "non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio" l'art. 9-bis comma 1-bis, secondo periodo individua lo stato legittimo come "quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza".

L'espressione adoperata "desumibile" lascia intendere che in tali casi l'individuazione dello stato legittimo, pur nel rigore necessario, potrebbe non richiedere lo stesso livello di oggettività e certezza che si ha in presenza di un incontrovertibile titolo edilizio.

Quanto ai mezzi per desumere lo stato legittimo, si può osservare che la documentazione indicata dalla norma non è tassativa, benché vi sia una sorta di gerarchia. Infatti, il primo dato da considerare sono le informazioni catastali di primo impianto. Solo in alternativa (o a completamento, in una prospettiva più elastica) è possibile ricorrere agli "altri documenti probanti" che vengono indicati dalla disposizione in maniera esemplificativa, non tassativa e senza preferenze a priori.

Ci si riferisce, così, a riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato.

Data la clausola particolarmente aperta, fra tali documenti non si può escludere la rilevanza di informazioni catastali "non di primo impianto".

Essenziale, in ogni caso, è che della documentazione invocata sia "dimostrata la provenienza".

Tali documenti sono poi accompagnati dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Infine il terzo periodo del comma 1-bis in discorso prevede la possibilità di ricorrere ai mezzi di prova alternativi laddove via sia la prova dell'esistenza del titolo ma non vi sia copia dello stesso.

Per quanto fin qui argomentato è necessario, in un'ottica di certezza dei rapporti che gli uffici comunali forniscano, attraverso le presenti linee guide, indicazioni e chiarimenti utili ai fini dell'accertamento dello stato legittimo degli immobili, con particolare riferimento al periodo intercorrente tra il 42 ed il 67, tenuto conto che ai sensi dell' art. 31 della legge n. 1150 del 17.08.1942, l' obbligo di previa licenza era previsto solo per edificare nei centri abitati o nelle zone di espansione previste dal piano regolatore generale e che solo a decorrere dal primo settembre 1967, con l'entrata in vigore della cosiddetta legge-ponte n. 765 del 1967, è stato generalizzato l'obbligo del

<sup>1</sup> per la precisione il 31 ottobre 1942, data di vigenza della legge fondamentale n. 1150/42

2 Ch

 $\sqrt{}$ 

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> per la precisione il 1 settembre 1967, data di vigenza della l. n. 765/67c.d. legge ponte

tel. 089/682801 www

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629 amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

preventivo titolo edilizio autorizzatorio per la realizzazione di opere in qualsiasi parte del territorio comunale; nell'ambito della presente indagine assume inoltre un valore decisivo anche un approfondimento sulla portata del regolamento edilizio comunale risalente al 1926.

In altri termini, può dirsi, fin da ora che, se sono stati realizzati senza titolo interventi edilizi in area posta al di fuori del centro abitato, in un momento storico in cui nessuna norma comunale prevedeva la necessità del titolo abilitativo fuori del centro abitato, non è configurabile alcun abuso edilizio giuridicamente rilevante e, quindi, tali opere devono ritenersi legittime e non può essere irrogata la sanzione della demolizione.

Costituisce pertanto, un passaggio imprescindibile l'approfondimento sulla portata e sugli effetti del regolamento comunale previgente al 1942.

# II. CRONOLOGIA DELLE NORME INCIDENTI SULL'ATTIVITÀ EDILIZIA A LIVELLO COMUNALE-

#### II.A. REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE DEL 1926

Seguendo un ordine cronologico, occorre partire proprio dall'esame della prima fonte normativa dell'attività edificatoria del territorio cittadino, costituita come detto dal Regolamento Edilizio Comunale (cfr. allegato A) definitivamente approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 54 del 16.01.1926.

L'articolo 1 del Regolamento Edilizio prevedeva espressamente << Tutti gli ampliamenti, modifiche, restauri entro il centro del Comune (Borgo) e delle frazioni S. Lucia, Passiano, Rotolo, Corpo, S. Pietro-Annunziata e Pregiato e nel raggio di metri 500 – dalle ultime case dello stesso, nonché le nuovi costruzioni di qualsiasi sorta, devono in precedenza essere denunziati al Sindaco eccettuati i casi di pericolo imminente, nei quali i proprietari, o chi li rappresenta, devono immediatamente provvedere, informandone nel contempo l'autorità suddetta. Le disposizioni di questo articolo non si applicano ai restauri interni.

Il Sindaco, sentita la commissione Edilizia, entro 30 giorni dalla denunzia, potrà far conoscere all'interessato in quali parti il progetto, perché da deturpare l'aspetto dell'abitato o contrario a disposizioni di leggi o regolamenti, debba essere modificato o corretto.

Trascorsi i trenta giorni senza osservazioni, il privato sarà libero di eseguire i lavori denunciati, salvo sempre l'osservanza delle leggi e dei regolamenti ed il rispetto al suolo pubblico.>>.

Come riportato all'art. 1 dello stesso, quindi, "gli ampliamenti, modifiche e restauri" e "le nuove costruzioni" erano sottoposti a denuncia al Sindaco secondo un procedimento che prevedeva la presentazione di un progetto da sottoporre alla commissione edilizia.

Il procedimento di denuncia prevedeva che, entro trenta giorni dalla presentazione del progetto al protocollo del comune, il Sindaco poteva far conoscere all'interessato quali parti del progetto Jack

Ŋ



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

erano da modificare o correggere perché tali da "deturpare l'aspetto dell'abitato o contrario a disposizioni di legge o regolamenti". Sul piano sanzionatorio, il regolamento prevedeva poi, che

-ai sensi dell'art. 55 del R.E. "in caso d'inosservanza al disposto degli artt. 1, 2, 35 e 44 il Sindaco può far sospendere le opere arbitrariamente intraprese solamente però quando esse siano contrarie a disposizioni di legge e del presente regolamento. Tale sospensione non può estendersi ai lavori che siano intrapresi, senza la previa denunzia, quando i medesimi sono per se stessi ammissibili."

-ai sensi dell'art. 58 del R.E. "I contravventori alle disposizioni del presente Regolamento sono soggetti alle pene sancite dall'art. 2263 della Legge Comunale e Provinciale approvata con R.D. 4 febbraio 1915 n. 148 o dall'art. 704 del R.D. 30 Dicembre 1923, n. 2839. Prima di trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria sarà dal Sindaco tentata la conciliazione in via bonaria della contravvenzione e l'accettazione dell'oblazione in conformità degli articoli 2 e 3 del R.D. Legge 23 maggio 1924, n. 867.". Non erano previste, quindi, pene ripristinatorie ma solo di tipo pecuniario.

E' dunque pregiudiziale affrontare l'esatta portata o ambito di operatività di tale fonte regolamentare, sotto il profilo degli effetti correlati alla sua inosservanza, ovvero chiarire se sulla base del predetto regolamento edilizio comunale, risalente al 1926 sussisteva o meno, ratione temporis, l'obbligo di munirsi di licenza edilizia e ciò perché in materia, a fronte di opinione giurisprudenziale minoritaria, che ha attribuito alla legge 1150 del 1942 una valenza abrogatrice dei precedenti regolamenti edilizi, la giurisprudenza maggioritaria, negando tale portata abrogante o disapplicativa della normativa edilizia, ha evidenziato l'assoggettamento alla sanzione della demolizione per le costruzioni realizzate in assenza del titolo edilizio, anche se eseguite al di fuori del centro abitato o delle zone di espansione, ove l'obbligo sia previsto dai regolamenti edilizi comunali (tra varie, Cons. Stato, 5141 del 21.10.2008; n. 287 del 14 marzo 1980).

Ebbene la lettura coordinata della norme sopra richiamate induce a ritenere che da esso non scaturisce l'obbligo generalizzato di dotarsi della licenza edilizia o di autorizzazione e che in realtà la previsione della preventiva denunzia al Podestà rispondeva sostanzialmente a finalità igienico-sanitarie e di decoro urbano.

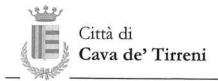
3

and a

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 226. (testo in vigore dal: 1-3-1924 al: 12-6-1990)

Testo unico, art. 218 e legge 19 giugno 1913, n. 640, art. 2(art. 218). Salvo quanto e' stabilito con l'art. 199 della legge 1° agosto 1907, n. 636 (testo unico), per le contravvenzioni alle prescrizioni dei regolamenti locali d'igiene, sono puniti con l'arresto per un tempo non superiore ai dieci giorni, o coll'ammenda non superiore alle L. 200, i contravventori ai regolamenti vigenti, o che venissero formati in esecuzione delle leggi per l'esazione delle imposte speciali dei Comuni, per regolare il godimento dei beni comunali per l'ornato e la polizia locale, ed agli ordini e provvedimenti a cio' relativi, dati dai prefetti, dai sottoprefetti e dai sindaci.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 70. All'art. 226 della legge, alla cifra «50», si sostituisce «200».



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

La conclusione sulla mancata assimilazione della "previa denunzia al Podestà" a una vera e propria licenza edilizia trova peraltro conferma in una pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 07.08.2015 n. 3899, che affrontando una fattispecie regolamentare analoga a quella del Comune di Cava de' Tirreni ha rilevato che <<tale articolato regime normativo, che impone l'obbligo di munirsi del titolo abilitativo (da intendersi come licenza edilizia o simile), dovendosi intendere tale dovere in senso ristretto -e cioè laddove espressamente tipizzato e obiettivamente riconoscibile dalla disciplina ratione temporis vigente-, non può rinvenirsi in norma regolamentare quale quella presa in esame dal giudice di primo grado: ed infatti, in disparte la questione della titolarità dell'asserito potere permissivo (perché esercitato dalla Giunta Provinciale, valevole per i Comuni della Provincia di Savona, ma non certo di livello comunale), nei suoi contenuti, prevedeva soltanto un "obbligo di denuncia" al Podestà, sicché pare del tutto irragionevole desumerne la violazione dell'obbligo (operante solo in quanto, appunto, normativamente tipizzato anteriormente alla legge urbanistica del 1942) di munirsi di titolo abilitativo edilizio e sostenere la conseguente afflittiva abusività dei manufatti allora realizzati>>.

C'è da dire, che da una disamina a campione delle pratiche edilizie dell'epoca, è emerso che il "modulo procedimentale" previsto dall'art. 1 del R.E. del 1926 è stato utilizzato dagli uffici comunali, fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento edilizio (allegato al PRG del 1957) e, quindi, fino al 1º luglio 1971, oltre che per finalità espressamente previste dal regolamento (denuncia al Sindaco per motivi di decoro e di igiene), anche in funzione succedanea del titolo abilitativo per quegli ambiti (centri abitati e zone di espansione), in cui la legge sopravvenuta prescriveva tale titolo edilizio. In altri termini il procedimento di denuncia poteva avere, a seconda dei casi e dell'ambito territoriale entro cui ricadeva l'intervento edilizio, valore di mera licenza edilizia. Tale procedura concludeva con comunicazione/provvedimento del sindaco di parere favorevole sul progetto (in genere sulla base dell'istruttoria della commissione edilizia -cfr. allegato B e allegato C-). Solo in alcuni casi la comunicazione del sindaco non aveva valore abilitante definitivo dell'attività edilizia (ad esempio nei casi in cui era necessario acquisire ulteriore atto d'assenso -per esempio quello della Soprintendenza-) e di ciò se ne dava atto nella medesima nota sindacale con indicazione <<... la presente non ha valore di licenza edilizia...>>(cfr. allegato **D**).

Si evidenzia, infine, che la duplice valenza applicativa del procedimento (denuncia al Sindaco ora per motivi di decoro e di igiene ora con significato di licenza edilizia) è particolarmente rilevante per l'individuazione del conseguente regime sanzionatorio atteso che nel primo caso (coincidente con gli interventi fuori dai centri abitati) non essendo richiesta la licenza, l'eventuale riscontrata inosservanza della previa denunzia al podestà (per la quale era prevista ex art. 58 del R.E., una sanzione pecuniaria) integra solo un illecito amministrativo non sanzionabile per intervenuta prescrizione, mentre nella seconda ipotesi riconducibile all'art. 31 L. 1150/42, la mancata denunzia determina un illecito edilizio, che essendo per sua natura permanente, soggiace al regime sanzionatorio dell'attuale art. 31 del D.P.R. 380/01.

Z

N



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

### II. B. DALLA LEGGE FONDAMENTALE AD OGGI

Con l'entrata in vigore in data 31 ottobre 1942 della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 del 17 agosto 1942, il rilascio della licenza edilizia per gli interventi costruttivi è previsto per gli immobili ricadenti nei centri abitati e, ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione. In applicazione dell'art. 31, quindi, è indispensabile individuare i centri abitati esistenti al 31 ottobre 1942 e, successivamente, le zone di espansione del PRG Comunale.

Per la <u>perimetrazione dei centri esistenti al 31 ottobre 1942</u> va detto che non risulta riscontrata in atti la perimetrazione di tali aree in applicazione della l. 1150/42. Del resto, solo l'art. 17 comma 1 letta a) della legge n. 765/1967 ha previsto (per la prima volta) l'obbligo di definire <<*i perimetri*>> dei centri abitati <<*entro 90<sup>5</sup> giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge>>.* 

Per sopperire a tale mancanza, però, è possibile avvalersi della perimetrazione dei centri esistenti contenuta nel PRG del 1957 (il centro esistente corrisponde alle zone individuate in legenda come: "Centro Esistente" e "Zone da Risanare" dell'allegato E) atteso che la stessa costituisce una ricognizione (quasi) coeva dell'edificato ciò in relazione all'irrilevanza degli interventi edilizi realizzati tra il 1942 e il 1957 (prima, per il blocco dell'attività edilizia durante il secondo conflitto mondiale e, poi, perché l'attività edilizia tra il 1945 ed il 1957 è consistita principalmente nella ricostruzione post-bellica).

Per le <u>zone di espansione</u>, invece, si dovrà attendere l'adozione del PRG del 1957 avvenuto con delibera di Consiglio Comunale n. 156 del 14.06.1957.

Va poi ricordato che il 12 giugno 1967, con D.M.P.I., un ampio ambito del territorio comunale è stato sottoposto a vincolo paesistico. Si tratta, tuttavia, di un vincolo ridimensionato rispetto a quello inizialmente imposto con D.M.P.I. del 1 giugno 1960 (esteso all'intero territorio comunale) e che fu annullato a seguito di ricorso del Comune definito con D.P.R. del 1 ottobre 1964. Ed è noto che l'annullamento opera retroattivamente tale regola fondamentale è stata affermata (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto – come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Quarta Sezione del Consiglio di Stato – non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, pertanto gli eventuali interventi edificatori realizzati nell'arco temporale che va dal 1960 al 1967 in assenza di parere dell'organo di tutela saranno ritenuti regolari, purché muniti di parere ergo licenza e non sanzionabili.

Con legge 6 agosto 1967 n. 765 (c.d. legge ponte) sono state rese **obbligatorie le misure di salvaguardia** (art. 36), di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, ed il rilascio della licenza edilizia è stato reso obbligatorio per l'intero territorio comunale (art. 10).

<sup>6</sup> Art. 3. Dopo il primo comma dell'articolo 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sono inseriti i seguenti commi:

3

gall

N

1

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 1° dicembre 1967

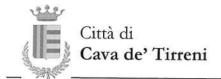
<sup>&</sup>quot;Con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sentito il Comune, le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioe' da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonche' quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'articolo 6, secondo comma;

b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;

c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;

d) l'osservanza dei limiti di cui agli articoli 41-quinquies, sesto e ottavo comma e 41-sexies della presente legge.



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

Va altresì segnalato che nelle more dell'approvazione del (primo) PRG della Città, il parere legale pro-veritate del 29.01.1970 (cfr. allegato F) reso dall'avv. Roberto Volpe, su richiesta dell'Amministrazione comunale di Cava de' Tirreni, aveva precisato i limiti di applicabilità del PRG adottato nel 1957 in relazione a quanto disposto dall'art. 177 della l. 765/67. A seguito del recepimento di detto tale parere (delibera di C.C. n. 24 del 2.2.1970 cfr. allegato G), il Comune aveva formulato specifici quesiti/osservazioni (al Ministero dei LL.PP., Divisione XXIII - Direzione Urbanistica (con nota prot. 3727 del 19.02.1970 cfr. allegato H),- rilevando che <<...

Le modifiche di cui alla lettera c) sono approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione, che puo' anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico.

#### 7 Art. 17 l. 765/67

- I. Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:
  - a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione e' ubicata nelle altre parti del territorio;
  - b) gli edifici non possono comprendere piu' di tre piani;
  - c) l'altezza di ogni edificio non puo' essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza dagli edifici vicini non puo' essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire.
- II. Per costruzioni di cui alla legge 30 dicembre 1960 n. 1676, il Ministro per i lavori pubblici può disporre con proprio decreto, sentito il Comitato di attuazione del piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, limitazioni diverse da quelle previste dal precedente comma.
- III. Le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un terzo dell'area di proprietà.
- IV. Le limitazioni previste ai commi precedenti si applicano nei Comuni che hanno adottato il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione fino ad un anno dalla data di presentazione al Ministero dei lavori pubblici. Qualora il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione sia restituito al Comune, le limitazioni medesime si applicano fino ad un anno dalla data di nuova trasmissione al Ministero dei lavori pubblici.
- V. Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale.
- VI. Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.
- VII. Le disposizioni di cui ai commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto hanno applicazione dopo un anno dalla entrata in vigore della presente legge. Le licenze edilizie rilasciate nel medesimo periodo non sono prorogabili e le costruzioni devono essere ultimate entro due anni dalla data di inizio dei lavori.
- VIII. 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.
- IX. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima".

7

A

Le proposte di modifica, di cui al secondo comma, ad eccezione di quelle riguardanti le osservazioni presentate al piano, sono comunicate al Comune, il quale entro novanta giorni adotta le proprie controdeduzioni con deliberazione del Consiglio comunale che, previa pubblicazione nel primo giorno festivo, e' trasmessa al Ministero dei lavori pubblici nei successivi quindici giorni.

Nelle more di approvazione del piano, le normali misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sono obbligatorie".



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

- a) nel Comune di Cava de' Tirreni possono concedersi autorizzazioni lottizzative su piani conformi all'adottato P.R.G.
- b) le limitazioni ex art. 17 (1°-2° e 3° c.) hanno perduto vigore per quanto riguarda il territorio comunale -
- c) per <u>il Comune di Cava de' Tirreni non dotato di P.R.G. né di programma di fabbricazione,</u> non è applicabile la norma di cui al sesto comma del citato art. 17 –
- d) il regolamento edilizio vigente è quello del 1926.

Sulla base del precitato parere sta ora operando la Commissione Edilizia, applicando però le disposizioni previste dal VI^ comma dell'art. 17, e cioè negando l'approvazione alle nuove costruzioni con un impegno volumetrico superiore a 3 mc. per mq. ... omissis...

In attesa del Vs. parere la Commissione Edilizia. Nell'esaminare i progetti, ed il Sindaco nel concedere le licenze, continueranno a comportarsi nella maniera sovraesposta.>>

Tale regola di condotta è rimasta implicitamente validata o comunque non contraddetta dal Ministero perché nel frattempo lo stesso Ministero, avendo trasmesso il parere definitivo sul PRG comunale, ritenne di non prendere espressa posizione al riguardo; a tali conclusioni si perviene leggendo, in calce alla richiesta di parere, l'annotazione (presumibilmente a firma del sindaco p.t.):<< Atti - il progetto è stato restituito al Comune e pertanto cadono i quesiti posti. 11/7>>.

Con Decreto del Ministro per i Lavori Pubblici n. 2810 del 1º luglio 1971 è stato definitivamente approvato il **PRG** adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 156 del 14.06.1957. Per effetto dell'approvazione del PRG è entrato definitivamente in vigore anche il regolamento edilizio di cui alla delibera di Consiglio Comunale n. 155 del 14.06.1957.

Con l.r.C. n. 35/87 è stato approvato il Piano Urbanistico Territoriale (P.U.T.) dell'Area Sorrentina-Amalfitana.

Con Delibera del Commissario ad Acta n. 18 del 25.05.1995 è stato adottato il nuovo P.R.G. comunale successivamente:

- 1. controdedotto con delibera di commissario ad Acta n. 21 del 29.12.1995
- 2. approvato con delibera di Consiglio Provinciale n. 35 del 07.05.1999
- 3. sottoposto a controllo di conformità con D.P.G.R.C. n.4523 del 13.04.2000
- 4. vigente a seguito della pubblicazione sul BURC n. 29 del 12 giugno 2000

Successivamente alla definitiva vigenza dello strumento urbanistico generale il comune di Cava de' Tirreni ha approvato tre varianti al piano e precisamente:

- variante per "L'eliminazione delle baracche e container post terremoto "80" con le procedure di cui all'art. 34 del d.lgs. 267/2000 mediante la firma di accordo di programma con la Regione Campania e la Provincia di Salerno (sottoscritto in data 06/07/2004) divenuta esecutiva con D.P.G.R. n. 92 del 10/02/2005 pubblicato sul BURC n. 19 del 04/04/2005
- 2. variante "Contratti di Quartiere II", adottata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 49 del 29.09.2004, approvata con delibera di Consiglio Provinciale n. 80 del 30.11.2005, e per la quale è intervenuta variante al P.U.T., conclusasi con la pubblicazione sul BURC n. 67 del 22.10.12 del Decreto Dirigenziale n. 290 del 15.10.2012 dell 'AGC 16 della Regione Campania. Variante approvata anche in

L'A

/k

tel. 089/682801 www.d

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

conformità e in esecuzione delle decisioni della conferenza dei servizi del 28/3/2013 le cui determinazioni sono state sottoposte a ratifica regionale (giusto Decreto Dirigenziale n. 6 del 05.04.1013 dell 'A.G.C. 16 pubblicato sul BURC n. 19 del 08.04.2013), provinciale (giusta Delibera di Giunta Provinciale n. 77 del 29.04.2013) e comunale (giusta Delibera di Giunta Comunale n. 139 del 17.05.2013). Sul BURC n. 32 del 10 giugno 2013 è stato pubblicato il provvedimento di approvazione della variante

3. variante "Palaeventi in località Pregiato" mediante la stipula di accordo di programma, ai sensi dell'art. 34, comma3, D.Lgs 267/2000 e art.12, comma 1, L.R.C. n.16/2004, sottoscritto in data 29 marzo 2017, tra il Comune di Cava de' Tirreni e l'Amministrazione Provinciale di Salerno. Variante pubblicata sul BURC n. 31 del 23 aprile 2018

Con delibera di C.C. n. 28 del 11/06/2020 è stato approvato il nuovo Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.), il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUEC) e gli atti di programmazione degli interventi. Il piano approvato è stato pubblicato sul BUR Campania n. 134 del 29.06.2020.

## III. LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE IN CAMPO EDILIZIO

Per effetto del quadro normativo sopra riportato è possibile enucleare le seguenti procedure amministrative a livello locale:

III.A. Periodo intercorrente tra il 31 ottobre 1942 -data in entrata in vigore della 1. n. 1150/42- e il 14 giugno 1957-data di adozione del PRG con delibera di Consiglio Comunale n. 156-

L'attività edilizia tra il '42 ed il 14 giugno 1957, come si è detto, è regolamentata prevalentemente dall'art. 31 della l. 1150/428 e più precisamente:

1. <u>all'interno dei centri abitati</u> le nuove costruzioni edilizie ovvero gli ampliamenti di quelle esistenti o le modifiche della struttura o dell'aspetto nei centri abitati era subordinata al rilascio di licenza edilizia. In assenza di una disciplina regolamentare di recepimento e o adeguamento alla legge fondamentale e tenuto conto delle risultanze emerse dalla consultazione degli archivi dell'UTC e di quanto rinvenuto dall'esame "a campione" dei fascicoli relativi agli interventi assentiti e realizzati in detto periodo può ritenersi idoneo titolo abilitante (equiparato alla licenza edilizia) l'attivazione delle cd. "denunce

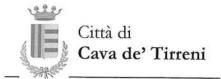
3

S

1

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> art. 31 legge n. 1150/1942 del 17 agosto 1942<<- Licenza di costruzione – Responsabile comune del committente e dell'assuntore dei lavori. Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune.

Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno dalla ricezione delle domande stesse.>>



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

lavori" secondo il modulo procedimentale di cui all'art. 1 del R.E. del 1926, ribadendo che tale procedura si concludeva con una "comunicazione"/parere favorevole sul progetto all'uopo espresso dal sindaco.

Quanto alla perimetrazione dei centri abitati, come si è detto, va preso a riferimento il perimetro dei centri esistenti contenuto nel PRG del 1957 (cfr. allegato E) con conseguente applicazione dello stesso modulo procedimentale previsto dall'art. 1 del reg. edilizio del 1926 fino al 1971

2. all'esterno dei centri abitati non essendo richiesto dalla legge fondamentale il rilascio della licenza edilizia, l'attivazione o la mancata attivazione della denuncia al Sindaco, come riportato all'art. 1 de R. E. del 1926, per "gli ampliamenti, modifiche e restauri" e "le nuove costruzioni" non aveva un rilievo sul piano della regolarità edilizia degli interventi, ma solo sotto il profilo del rispetto delle norme igienico sanitarie e del decoro; con la conseguenza che ove tale modulo non fosse stato attivato o non si rinvenisse prova documentale della denunzia al Sindaco gli interventi eventualmente edificati in assenza o in difformità integrerebbero, come detto, un illecito solo sul piano amministrativo; per essi il regime sanzionatorio previsto dal citato art. 58 del RE consisteva nell'irrogazione di una sanzione di tipo pecuniario e non ripristinatorio; eventuali illeciti riscontrati, inerenti interventi fuori dai centri abitati oggi non sono realisticamente sanzionabili sia perché non è possibile affermare o escludere con certezza che siano stati già assoggettati alla sanzione regolamentare, sia perché in ogni caso l'eventuale illecito temporalmente coincidente con l'epoca di realizzazione dell'intervento può ritenersi estinto per prescrizione;

III.B. Periodo intercorrente tra il 14 giugno 1957, data di adozione del PRG con delibera di Consiglio Comunale n. 156, e il 1º settembre 1967, data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge ponte).

In questo periodo il regime edilizio a livello comunale non muta sostanzialmente rispetto a quello descritto al precedente punto III.A, atteso che con l'adozione del PRG, secondo le norme all'epoca vigenti, le misure di salvaguardia previste dalla legge 1902/52 e s.m.e i. avevano carattere facoltativo e si applicavano ai singoli interventi edilizi "con provvedimento motivato da notificare al richiedente" (cfr. art. 1 l. 1902/52). Dagli atti comunali non si è rilevata la presenza di provvedimenti di salvaguardia specifici o generalizzati.

L'unico aspetto di novità, per quanto riportato anche nel parere prot. 3727 del 19.02.1970 (cfr. allegato H), riguarda la possibilità di: <<...<u>concedersi autorizzazioni lottizzative su piani conformi all'adottato P.R.G....>>. Nelle aree dove sono state approvate le <u>autorizzazioni lottizzative</u>, quindi, era obbligatoria la licenza edilizia in quanto assimilabili alle zone di espansione di cui all'art. 31 della l. 1150/42.</u>

7

1



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

L'attività edilizia tra il 14 giugno 1957 ed il 1º settembre 1967, quindi, è stata regolamentata prevalentemente dall'art. n. 31 della l. 1150/42 e, per le aree dotate di autorizzazione lottizzativa, dai correlati atti di consiglio comunale. In dettaglio la disciplina edilizia si può così riassumere:

- 1. all'interno dei centri abitati valgono le disposizioni già indicate al punto 1 del paragrafo precedente (IIIA).
- 2. all'esterno dei centri abitati valgono le disposizioni già indicate al punto 2 del paragrafo precedente (IIIA).
- 3. all'interno delle aree interessate da autorizzazioni lottizzative su piani conformi all'adottato P.R.G. (1957) l'attività edificatoria era subordinata al rilascio di licenza edilizia, a cui può ritenersi equipollente la presenza di "denunce lavori" con il modulo procedimentale di cui all'art. 1 del R.E. del 1926, purché concluso con formale comunicazione del parere favorevole sul progetto espresso dal Sindaco.

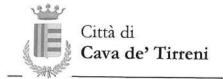
Per la perimetrazione dei centri abitati, come si è detto, va preso a riferimento il perimetro dei centri esistenti contenuto nel PRG del 1957 (il centro esistente corrisponde alle zone individuate in legenda come: "Centro Esistente" e "Zone da Risanare" dell'allegato E).

Va precisato, a questo punto, che con atto costitutivo del 1961 (approvato con D.P.R. n. 1314 del 20.10.1961 –G.U. n. 318 del 23.12.1961-) il Comune di Cava de' Tirreni entrò a far parte del Consorzio Area di Sviluppo Industriale di Salerno (ASI). A far data dall'istituzione del Consorzio ASI l'attività edificatoria in zona industriale (individuata quale "nuova zona industriale" –cfr allegato I- nel PRG adottato nel 1957) sarà subordinata all'applicazione anche delle norme Consortili. Non avendo potuto accertare l'effettiva evoluzione normativa in zona ASI la verificata dello stato legittimo degli immobili (realizzati o ampliati nel periodo intercorrente tra il 1961 -costituzione Consorzio ASI- e il 1967 -legge ponte-) andrà effettuato, caso per caso, con riscontro sia presso gli archivi ASI che quelli comunali.

III.C. Periodo intercorrente tra il <u>1º settembre 1967</u>, data di entrata in vigore delle legge 6 agosto 1967, n. 765 -c.d. legge ponte-, ed il <u>1º luglio 1971</u> data di emanazione del Decreto del Ministro per i Lavori Pubblici n. 2810 con cui è stato definitivamente approvato il PRG adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 156 del 14.06.1957 ed il nuovo R.E. adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 155 del 14.06.1957.

Mech

Ck.



tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

Con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 -c.d. legge ponte- e delle misure di salvaguardia (art. 3), di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, il rilascio della licenza edilizia è stato reso obbligatorio per l'intero territorio comunale (art. 10). In questo periodo gli strumenti urbanistici comunali sono costituiti dal PRG adottato (per effetto delle norme di salvaguardia scattate con l'entrata in vigore della legge ponte e nei limiti di quanto previsto dall'art. 17 della medesima legge) e dal regolamento edilizio del 1926 che resterà in vigore fino all'approvazione del nuovo regolamento edilizio, contestuale al PRG avvenuta nel 1971.

L'unica sostanziale differenza rispetto al periodo precedente risiede nell'obbligo della licenza edilizia (anche sotto forma di parere sindacale) sull'intero territorio comunale e del conseguente regime sanzionatorio ex art. 31 in caso assenza o difformità.

III.D. Periodo successivo al 1º luglio 1971, data di emanazione del Decreto del Ministro per i Lavori Pubblici n. 2810 (con cui è stato definitivamente approvato il PRG adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 156 del 14.06.1957 ed il nuovo R.E. adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 155 del 14.06.1957) fino al 20 luglio 1987, data di pubblicazione sul BURC n. 40 del Piano Urbanistico Territoriale (PUT) dell'Area Sorrentina-Amalfitana (l.r.C. n.35/87).

Dal 1º luglio del 1971 entreranno in vigore il PRG adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 156 del 14.06.1957 ed il nuovo R.E. adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 155 del 14.06.1957. Tali strumenti urbanistici ed edilizi si applicheranno senza alcuna limitazione fino 20 luglio 1987, data di pubblicazione sul BURC n. 40 del Piano Urbanistico Territoriale (PUT) dell'Area Sorrentina-Amalfitana (l.r.C. n.35/87), atteso che per effetto dell'art. 5 del PUT, da quella data, scatteranno le misure di salvaguardia fino all'approvazione del nuovo PRG adeguato al PUT.

## IV. LE DIFFORMITÀ EDILIZIE E I PROCEDIMENTI SANZIONATORI

Dalla individuazione delle diverse discipline regolatrici dell'attività edificatoria, consegue l'operatività di un regime sanzionatorio differente che risente dell'epoca di realizzazione dell'intervento e della sua ubicazione (centro abitato/fuori dal centro abitato/zone di espansione)

Seguendo l'articolazione temporale di cui alla parte III delle presenti linee guida è possibile distinguere:

- IV.A. Periodo intercorrente tra il 31 ottobre 1942 -data in entrata in vigore della l. n. 1150/42- e il 14 giugno 1957-data di adozione del PRG con delibera di Consiglio Comunale n. 156-
  - 1. <u>all'interno dei centri abitati</u> le *nuove costruzioni edilizie ovvero* gli ampliamenti di *quelle esistenti* o le modifiche della *struttura* o dell'*aspetto nei centri abitati* era subordinata al rilascio di licenza edilizia. La realizzazione di tali interventi senza

3

12 C

A \*

tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

idoneo titolo (licenza<sup>9</sup>) comporta l'applicazione delle sanzioni per le opere realizzate senza licenza edilizia. La norma all'epoca vigente (3° comma dell'ast 32 della l. 1150/42) prevedeva che: << nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il podestà può, previa diffida e sentito il parere della Sezione urbanistica compartimentale ordinarne la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali.>>. Successivamente tale norma è stata sostituita dalle disposizioni della parte prima, titolo IV, del DPR 380/01 (TU dell'Edilizia).

2. <u>all'esterno dei centri abitati</u> non era richiesto il rilascio della licenza edilizia, l'edificazione in assenza o in difformità non rileva sul piano edilizio e l'illecito meramente amministrativo, conseguente all'omessa preventiva denunzia al Sindaco prevista dall'art. 1 del r.e. può dirsi estinto per prescrizione

IV.B. Periodo intercorrente tra il 14 giugno 1957, data di adozione del PRG con delibera di Consiglio Comunale n. 156, e il 1° settembre 1967, data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge ponte).

In questo periodo il regime edilizio a livello comunale si modifica, rispetto a quello precedente (punto IV.A), solo per le aree disciplinate da autorizzazioni lottizzative che, per effetto di quanto previsto dall'art. 31 della l. 1150/42, sono subordinate anch'esse al rilascio di licenza edilizia e, quindi, si applica anche per esse il regime sanzionatorio previsto dal 3° comma dell'art. 32 della l. 1150/42 (oggi parte prima, titolo IV, del DPR 380/01).

IV.C. Periodo intercorrente tra il <u>1º settembre 1967</u>, data di entrata in vigore delle legge 6 agosto 1967, n. 765 -c.d. legge ponte-, all'attualità.

Con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 -c.d. legge ponte- sono state rese obbligatorie le misure di salvaguardia (art. 3), di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, ed il rilascio della licenza edilizia è stato reso obbligatorio per l'intero territorio comunale (art. 10). Quindi, per l'intero territorio comunale, per opere eseguite in assenza o in difformità dalla licenza edilizia si applica il regime sanzionatorio previsto dal 3° comma dell'art. 32 della 1. 1150/42 (oggi parte prima, titolo IV, del DPR 380/01).

Lac L

A T

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> A livello comunale, nei centri abitati e negli ambiti in cui era prevista la licenza, è stata data valenza di licenza anche alla denuncia al sindaco con il modulo procedimentale di cui all'art. 1 del R.E. del 1926.

tel. 089/682801

www.comune.cavadetirreni.sa.it

fax 089/443629

amministrazione@pec.comune.cavadetirreni.sa.it

Le presenti Linee Guida, redatte con l'ausilio dell'Avvocatura Comunale, sono state discusse e condivise nella riunione di coordinamento delle P.O. del II Settore (S.U.E., Repressione Abusi edilizi e Pianificazione) nell'incontro del 20/12/2021.

Il Dirigente II Settore

Arch. Luigi Colla<del>zzo</del>

Funzionario in P.O.

Il Funzionario in P.O.

Funzionario in P.O. Repressione Abusi Edilizi

Ing. Piero Guglielmotti

Pianificazione Arch. Alberto Angrisan S.U.E. / Ing. Gabriele De Pa

Seguono Allegati

**A.** Regolamento Edilizio Comunale approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 54 del 16.01.1926.

B. Comunicazione/provvedimento del sindaco del 12.11.1959

C. Comunicazione/provvedimento del sindaco del 18.05.1961

D. Comunicazione/provvedimento del sindaco del 25.7.1964

E. Stralci Tavola PRG adottato il 01.06.1957 denominata: "Centro esistente e zone di sviluppo"

F. Parere legale pro-veritate del 29.01.1970

G. Delibera di C. C. n. 24 del 2.2.1970

H. Nota sindacale prot. n. 3727 del 19.02.1970

I. Stralcio PRG adottato nel 1957 della "nuova zona industriale"