

# RISTRUTTURAZIONE E DISTANZE

Comune di San Donà di Piave  
22 marzo 2024

Alessandro Veronese

# ARGOMENTI

(i) L'art. 3, comma 1, lett. d), DPR 380/2001: la definizione di ristrutturazione edilizia.

(ii) L'art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01: deroga ai limiti di distanza.

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE

Il D.L. 76/2020 e s.m.i. consegna una nuova nozione di ristrutturazione edilizia, molto ampliata rispetto alla previgente normativa. Art. 3, comma 1, lett. d), **terzo periodo**, DPR 380/2001.

*«Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono **ricompresi** altresì gli **interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti** con **diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche**, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico».*

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE

La ristrutturazione può anche prevedere, quarto periodo:

«nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

Cade un dogma: l'ampliamento non è più sempre nuova costruzione, ma può essere ristrutturazione, ove ricorrano le condizioni normativamente previste.

# I CASI DI AMPLIAMENTO COME RISTRUTTURAZIONE

Rientra nella definizione di ristrutturazione non ogni incremento volumetrico, ma vi rientrano solo:

- (i) quelli **previsti dalla legge o dallo strumento urbanistico comunale**;
- (ii) quelli **anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**.

È sufficiente che la volumetria derivi dalla legge o dallo strumento urbanistico o è necessario che l'incremento volumetrico sia funzionale alla rigenerazione urbana?

# I CASI DI AMPLIAMENTO COME RISTRUTTURAZIONE

Il punto controverso riguarda la particella aggiuntiva (Treccani) «**anche**», riferita alla rigenerazione urbana.

Letteralmente, l'incremento di volumetria può essere o no funzionale alla rigenerazione urbana: la locuzione «**anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**» andrebbe letta come possibilità alternativa non come necessità.

La circolare MIT e MPA – Dadone De Micheli del dicembre 2020 non accede all'interpretazione letterale, sostenendo che **l'incremento volumetrico è possibile solo se esso sia funzionale alla rigenerazione urbana**. Ci deve essere la rigenerazione urbana.

In tal senso anche la prima giurisprudenza (Cass. Civ., sez. II, 11.5.2023, n. 12751).

# I CASI DI AMPLIAMENTO COME RISTRUTTURAZIONE

Il tema si sposta quindi sul significato di «rigenerazione urbana», posto che rappresenta una condizione necessaria rispetto all'incremento volumetrico, per sussumere l'intervento entro il perimetro della ristrutturazione edilizia. La locuzione «*rigenerazione urbana*» sembrerebbe maggiormente attagliata alla scala urbanistica, non a quella edilizia, propria della definizione di ristrutturazione.

La Circolare Dadone-De Micheli del 2020 ricorda come non sussista una definizione normativa generale di «rigenerazione urbana», che però definisce come qualsiasi intervento edilizio che non preveda nuova edificazione, ma il recupero e la riqualificazione di aree o immobili degradati o dismessi.

# RIPRISTINO EDIFICI CROLLATI O DEMOLITI COME RISTRUTTURAZIONE

Il **quinto periodo** dell'art. 3, comma 1, lett. d), del DPR 380/01 sussume nella definizione di ristrutturazione edilizia anche

*«gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza».*

Va osservato come il ripristino non valga in assoluto.

*“l’attuale concetto normativo di ristrutturazione edilizia contenuto nel testo unico dell’edilizia, che in precedenza postulava la preesistenza di un organismo dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, consente oggi di porre in essere interventi di ristrutturazione edilizia anche sui ruderi, a condizione che il proprietario sia in grado di dimostrarne la consistenza originaria. Ciò tuttavia non implica che gli stessi ruderi siano suscettibili di ricostruzione a prescindere dalle previsioni della disciplina urbanistica di zona, né può ritenersi venuta meno la potestà del pianificatore comunale di operare scelte che, alla luce del peculiare contesto territoriale dell’area di protezione, escludono interventi volti al recupero di strutture edilizie ormai non più riconoscibili”* (Cons. Stato, sez. IV, n. 847/2023).



# IL RITORNO DELLA FEDELE RICOSTRUZIONE

Il **sesto periodo** dell'art. 3, comma 1, lett. d), DPR 380/01 torna alla **fedele ricostruzione** (ossia: **mantenimento di sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, divieto di incrementi di volumetria**), per le ipotesi insistenti:

- (i) in z.t.o. A o in zone assimilabili in base alle norme regionali ed ai piani urbanistici comunali;
- (ii) nei centri e nuclei storici consolidati;
- (iii) negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico ed architettonico;
- (iv) su immobili tutelati dal D.Lgs. n. 42/2004, ad eccezione di quelli su aree vincolate, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d) e 142.

# IL RITORNO DELLA FEDELE RICOSTRUZIONE

Quali aree o immobili vincolati in base al D.Lgs. 42/2004? Originariamente, tutti, poi modifica normativa sul punto.

Oggi, tutti **esclusi** quelli soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142 D.Lgs. 42/2004), i complessi di cose immobili (136, lett. c) e le bellezze panoramiche (136, lett. d).

**Salve le viste esclusioni, per gli altri immobili o aree vincolati la fedele ricostruzione non ammette deroghe.**

Invece, (i) in z.t.o. A o in zone assimilabili in base alle norme regionali ed ai piani urbanistici comunali; (ii) nei centri e nuclei storici consolidati; (iii) negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico ed architettonico

**è ammessa la deroga alla fedele ricostruzione, nel caso lo consentano le previsioni legislative o degli strumenti urbanistici.**

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE: IL CASO MILANO

È una **rivoluzione copernicana? Può cambiare tutto?**

Ma, allora, l'edificio ricostruito deve ancora porsi in sostanziale continuità con il preesistente, come affermato dalla giurisprudenza prima della riforma dell'art. 3.1., d) (Cons. St., II, n. 1641/2020; TAR Veneto, II, n. 660/2022)?

Il tema si pone in particolare con riferimento al sedime ed alla gemmazione di un'unica unità edilizia in più unità edilizie o, al contrario, di più unità edilizie accorpate in un'unica unità edilizia.

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE: IL CASO MILANO

La **giurisprudenza penale** non si muove – anche col nuovo testo dell'art. 3.1.d), DPR 380 – dalla tesi della **ristrutturazione come recupero dell'edificio esistente, in un necessario connubio materiale o comunque funzionale e identitario tra l'edificio originario ed il risultato della ristrutturazione.**

La ristrutturazione non può fare a meno «*di una certa continuità con l'edificio pregresso*» e «*va esclusa la moltiplicazione, da un unico edificio, di plurime distinte strutture o, di converso, l'assorbimento di plurimi immobili in un unico complesso edilizio*» (Cass. Pen., III, n. 1670/2023).

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE: IL CASO MILANO

Il recente caso milanese Park Towers (Decreto G.I.P. Milano 22.1.2024).

Le torri assentite con intervento edilizio diretto di ristrutturazione edilizia – SCIA alternativa + atto unilaterale d’obbligo.

Da due edifici (un piano e due piani) a destinazione direzionale/produttiva, dalla superficie complessiva di 2.000 mq., a due torri residenziali di 80 e 60 m., più un terzo immobile di 10 m. con indice di 3.15 mc./mq. per un volume residenziale complessivo di 24.000 mc.-

# LA NUOVA RISTRUTTURAZIONE: IL CASO MILANO

Non è ristrutturazione edilizia, non essendoci finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente.

Non può essere intervento edilizio diretto, necessario PUA; art. 41-*quinquies*, comma 6, L. 1150/1942 (per volumi > 3 mc./mq. o per altezze > 25 m.). Limite dell'altezza degli edifici circostanti in difetto di PUA, art. 8 DM 1444/1968.

Non può esservi SCIA alternativa in difetto di PUA. Necessario PUA + SCIA.

Attenzione alla differenza tra ristrutturazione edilizia (3.1.d) e ristrutturazione urbanistica (3.1.f).

# DISTANZE: PRINCIPI GENERALI

Prima dell'esame dell'art. 2 *bis*, c. 1 *ter* TUED, vanno ricordati i principi tradizionali in materia di distanze.

L'art. 9 del DM 1444/1968 e l'inderogabilità delle distanze tra fabbricati (Cons. St., IV, n. 4933/2023) come norma imperativa, indirizzata tanto ai Comuni nella redazione dei piani urbanistici, quanto ai terzi direttamente. Art. 873 cod. civ.-

La distanza dal confine, invece, non è contemplata dal DM 1444/1968, ma dagli strumenti urbanistici (d'ordinario 5 m.).

La doppia tutela: la violazione delle distanze legali può essere fatta valere davanti al G.A. (impugnazione del titolo) e al G.O. (a tutela della posizione soggettiva del privato), così Cass. Civ., II, n. 12751/2023.

# DISTANZE: PRINCIPI GENERALI

Tutela forte della distanza tra fabbricati: la deroga della distanza di 10 m. non è disponibile in capo ai privati, che non possono pattuire una distanza inferiore e, se lo fanno, la pattuizione è nulla (Cass. Civ., II, ord. 1818/2024). La finalità della distanza è pubblicitica, non derogabile dalla volontà dei privati.

Unica deroga possibile alla distanza tra fabbricati non è data dal consenso dei privati, ma dall'assoggettamento di un **gruppo** di edifici a piano attuativo con previsioni planivolumetriche. Non è ammesso il PUA di un solo edificio, al fine di eludere la prescrizione della distanza minima da altro edificio.



# DISTANZE: COSA CAMBIA

## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01

Art. 2 *bis*, c. 1 *ter*, DPR 380/2001 (norma sostituita da art. 10, c. 1, lett. a), D.L. 76/2020, convertito, con modificazione, da L. 120/2020):

«*In ogni caso* di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

Gli *incentivi volumetrici* eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti».

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01

Art. 2 *bis*, c. 1 *ter*, DPR 380/2001, terzo periodo, segue

«*Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 1 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica ed urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela*».

## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

Ambito oggettivo d'applicazione: **interventi di demolizione e ricostruzione**, non altri.

Le **dimensioni del lotto di pertinenza** non sembrano costituire un presupposto per la modifica dell'area di sedime (**anche** qualora ...).

Ma **la circolare Dadone-De Micheli del 2020 condiziona la demoricostruzione nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti all'impossibilità della modifica dell'originaria area di sedime.**

La lettera della norma, in particolare la particella aggiuntiva «**anche**» non sembra giustificare l'interpretazione della circolare, posto che, invece, introduce un'alternativa.

**Quali distanze?** Tutte, sia quelle tra fabbricati, sia quelle dai confini, da qualsivoglia norma previste, la norma si riferisce alle distanze «**tra gli edifici e dai confini**».

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

Ricostruzione nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

Non nel rispetto, quindi la ricostruzione può avvenire anche a distanza superiore, mai inferiore.

La distanza può essere superiore, ma non devono necessariamente essere rispettate le distanze oggi vigenti. Se si può demo-ricostruire nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, sarebbe illogico pretendere il rispetto delle distanze vigenti in ipotesi di arretramento.

In sintesi: si può demo-ricostruire sulla linea di confine legittimamente esistente; si può anche arretrare, senza dover osservare le distanze vigenti; non si può mai sopravanzare.

Presupposto indefettibile: la legittimità delle distanze preesistenti.

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

La legittimità delle distanze preesistenti, approfondimento.

Le distanze preesistenti e legittime sono quelle conformi alla normativa vigente al momento in cui è stato realizzato l'intervento originario (su tale nozione, Cass. Civ., II, nn. 20428/2022 e 12196/2022).

Lo stesso D.L. 76/2020 ha introdotto all'art. 9 *bis* del TUED il comma 1 *bis*, che definisce lo stato legittimo dell'immobile, ossia quello desumibile dal titolo abilitativo, che ha previsto la costruzione o l'ha legittimata (condono, sanatoria, fiscalizzazione?). Per gli immobili, per i quali non era necessario il titolo edilizio, siccome all'epoca della realizzazione esso non era richiesto, lo stato legittimo si desume da alcuni indicatori (mappa catastale di primo impianto, fotografie, documenti d'archivio).

## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

Legittimità delle distanze preesistenti e stato legittimo dell'immobile, con riferimento alla conformità delle distanze alla normativa in allora vigente.

Occorre sia la legittimità delle distanze preesistenti, sia lo stato legittimo, posto che la regolarità dell'immobile - non solo in termini di rispetto delle distanze - è presupposto per richiedere il titolo edilizio per la demo-ricostruzione. **Non basta la legittimità delle distanze preesistenti, occorre la regolarità dell'edificio nel suo complesso.**

## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

**Principio generale**: l'abusività dell'immobile preclude che sull'immobile irregolare vengano realizzati ulteriori interventi edilizi, le opere modificative o aggiuntive essendo del pari abusive, con effetto di propagazione dell'illecito (Cons. St., VI, n. 2171/2022).

Il tema si sta ponendo con riferimento alle CILA-S; la modifica dell'art. 119, c. 13 *ter*, D.L. n. 34/2020 ha eliminato l'obbligo di dichiarare la legittimità dell'immobile, ma ciò non significa che l'immobile non debba esserlo (TAR Lazio, Roma, II *quater*, n. 18386/2023; TAR Veneto, II, ord. n. 128/2023).

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

## Stato legittimo e fiscalizzazione.

L'interpretazione circa gli effetti della fiscalizzazione (art. 34, c. 2, TUED) non è univoca.

Primo orientamento (Cons. St., nn. 1476/2017, 5158/2013): la fiscalizzazione equivale a regolarizzazione, essendo di fatto una sanatoria.

Secondo orientamento (Cons. St., nn. 2799/2018, 5412/2011; Cass. Pen., n. 28747/2018): la fiscalizzazione non sana, impedisce il ripristino, ma l'immobile rimane abusivo e mantiene una posizione di tollerata irregolarità, che impedisce il rilascio di ulteriori titoli edilizi.



## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, primo periodo

Ulteriore annotazione.

La norma esordisce con «*in ogni caso* *che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici*», quindi a prescindere sia dalla qualificazione dell'intervento come ristrutturazione o nuova costruzione, sia dal titolo edilizio in concreto necessario.

C'è l'art. 2 *bis* TUED, norma sulle distanze.

C'è l'art. 3, c. 1, lett. d) TUED, diversa norma sulla definizione di ristrutturazione : autonomia delle norme.

## Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01, secondo periodo

La demo-ricostruzione può avvenire anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito (non sono previsti limiti).

Permane il limite delle distanze legittimamente preesistenti (non possono essere autorizzate distanze inferiori).

**Presupposto:** l'ampliamento deve avvenire spendendo «incentivi volumetrici».

# INCENTIVI VOLUMETRICI

Dubbi sulla nozione di incentivi volumetrici.

**Prima tesi**: qualsiasi incremento del volume, eventualmente anche in forza di disposizioni urbanistiche comunali.

**Seconda tesi**: non qualsiasi incremento di volume, ma **l'incentivo in senso stretto**, ossia la possibilità di aumento volumetrico in forza di norme («*piano casa*») o di disposizioni aventi natura in senso ampio premiale.

Per la seconda tesi, la circolare Ministro Infrastrutture e Trasporti e Ministro per la Pubblica Amministrazione 2020.

# AMPLIAMENTO FUORI SAGOMA

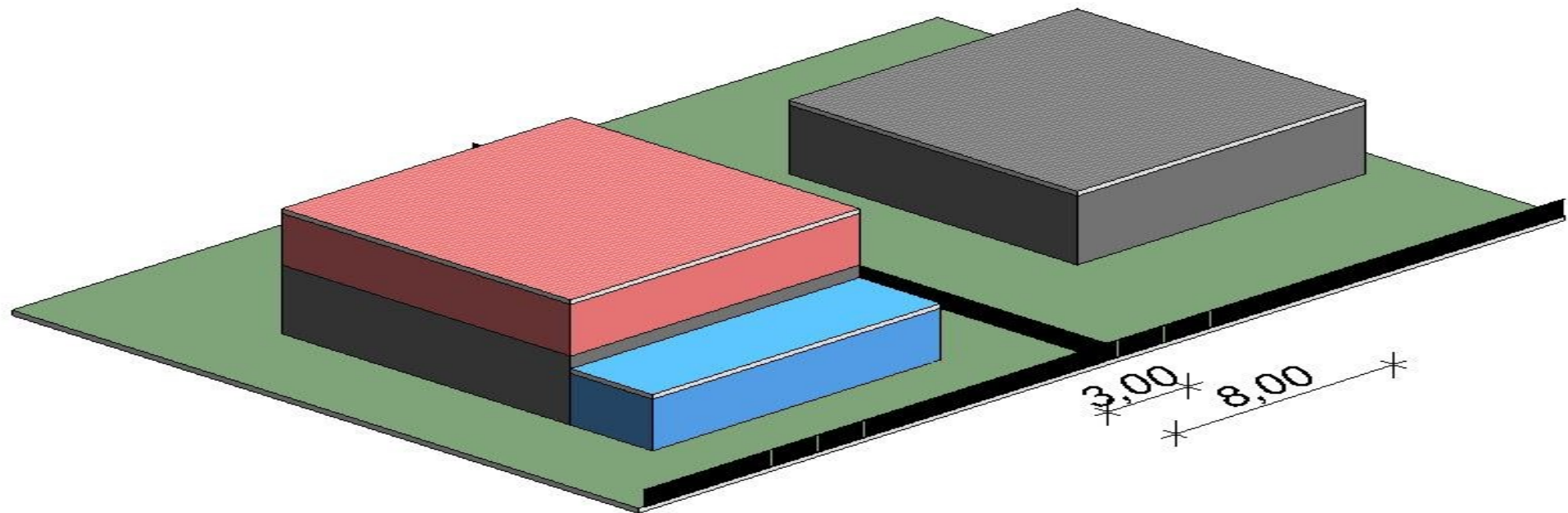
Il significato di demo-ricostruzione con ampliamento fuori sagoma.

Senz'altro in altezza, perché è la norma stessa che autorizza espressamente il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito («*e con il superamento dell'altezza massima ...*»). Il che legittima la sopraelevazione.

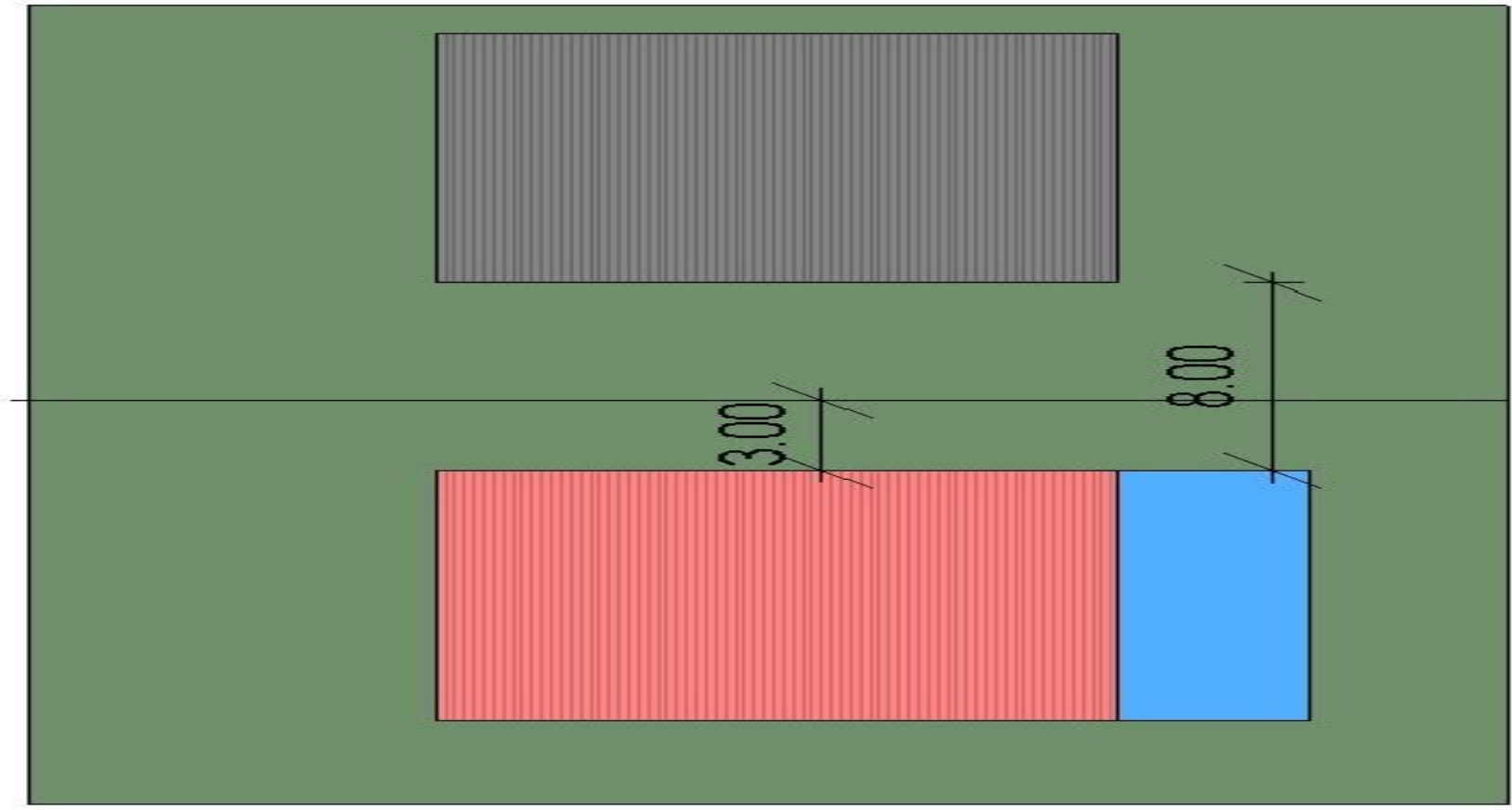
Ammesso anche l'ampliamento in pianta?

Un esempio

# DEMORICOSTRUZIONE CON AMPLIAMENTO IN ALTEZZA ED IN PIANTA



# DEMORICOSTRUZIONE CON AMPLIAMENTO IN ALTEZZA ED IN PIANTA



# DEMO-RICOSTRUZIONE IN AMPLIAMENTO FUORI SAGOMA – PRIMA TESI

La locuzione «fuori sagoma» non distingue tra la sagoma in proiezione verticale e la sagoma in proiezione orizzontale, anche se l'interpretazione prevalente sembra essere quella di consentire l'ampliamento in sopraelevazione, ma non in pianta.

Sembra prevalere il dato letterale della norma, laddove utilizza la **e** come **coniunzione**, sì che l'ampliamento può avvenire «fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima».

# DEMO-RICOSTRUZIONE IN AMPLIAMENTO FUORI SAGOMA - PRIMA TESI

Diverso sarebbe se la formulazione letterale fosse:

«fuori sagoma o con il superamento dell'altezza massima»,

Ovvero, più semplicemente:

«fuori sagoma».

In questi casi sarebbe sostenibile in modo maggiormente affidante la demo-ricostruzione con ampliamento in pianta.



# DEMO-RICOSTRUZIONE IN AMPLIAMENTO FUORI SAGOMA - **SECONDA TESI**

La **nozione di sagoma** (definizione RET n. 18):  
«*conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio» presupporrebbe che la demo-ricostruzione in ampliamento fuori sagoma fosse ammessa tanto in altezza, quanto in pianta, siccome parametri compresi entrambi nella nozione di sagoma.*

# DEMO-RICOSTRUZIONE IN AMPLIAMENTO FUORI SAGOMA – SECONDA TESI

Alla limitazione della demo-ricostruzione con ampliamento in sola sopraelevazione, si contrappone la tesi, in base alla quale l'ampliamento potrebbe riguardare anche la pianta.

Dal punto di vista concettuale, l'allineamento al corpo di fabbrica esistente avviene tanto se si amplia in altezza, quanto se si amplia in pianta. In un caso, come nell'altro, ci si attesta sulla distanza esistente, sia che lo sviluppo avvenga in verticale, sia che avvenga in orizzontale.

La prima tesi sembra avere un addentellato normativo più solido.

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01, terzo periodo

«Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 1 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica ed urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Nelle zone indicate dal terzo periodo la demo-ricostruzione nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti è ammessa solo con piano attuativo, non in via diretta, salva la «clausola di salvezza».

# Art. 2 *bis*, comma 1 *ter*, del DPR 380/01, terzo periodo

Quali zone? Z.T.O. A o assimilabili (non sempre facile l'assimilazione), centri e nuclei storici consolidati, ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

Nessun limite per le zone interessate da vincolo paesaggistico, nelle quali, salvo che siano urbanisticamente tipizzate come sopra, è consentito l'intervento edilizio diretto, ferma restando la necessità dell'autorizzazione paesaggistica.

Sussiste la possibilità per gli strumenti urbanistici di consentire l'intervento edilizio diretto, in luogo dello strumento attuativo, anche in Z.T.O. A o assimilabili, centri e nuclei storici consolidati, ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico. Tali clausole di salvezza debbono essere specifiche: non basta la generica indicazione dell'intervento edilizio diretto in via generale, ma dev'esservi il riferimento al potere comunale, di cui all'art. 2 *bis*, c. 1 *ter*, terzo periodo (TAR Veneto, II, 21.12.2023, n. 1946, appellata).