



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI
NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA
REG PG/2020/220627
DEL 13.03.2020

Al XXX

Oggetto: Demolizione e ricostruzione con spostamento di sedime.

1. Si risponde al quesito sulla qualificazione di un intervento di ristrutturazione ricostruttiva per il quale si prevede di riposizionare il fabbricato ad una distanza di 30/40 metri dal sedime originario.

L'edificio da demolire, con destinazione a civile abitazione, è adiacente ad un manufatto avente valore storico architettonico, che il piano urbanistico ha sottoposto a tutela prevedendo opere di tipo conservativo. Tuttavia, la porzione in questione, pur essendo limitrofa al manufatto tutelato, costituisce un manufatto incongruo aggiunto in epoca recente e per il quale è ammessa la ristrutturazione edilizia, senza specifiche disposizioni di piano circa limiti e condizioni per la realizzazione di detto intervento.

La stessa porzione (da demolire) si trova all'interno della perimetrazione di un centro abitato e in fascia di rispetto stradale.

Sotto il profilo urbanistico, l'edificio in questione ricade in zona agricola nella quale la nuova costruzione è consentita solo se funzionale all'attività di un imprenditore agricolo. Di conseguenza, risulta essenziale precisare se l'intervento ricostruttivo possa essere qualificato come ristrutturazione edilizia ovvero come nuova costruzione, poiché nel primo caso sarebbe ammissibile, mentre nel secondo caso l'intervento sarebbe escluso dallo strumento urbanistico in quanto il futuro edificio, anch'esso ad uso di civile abitazione, non sarebbe connesso o funzionale all'attività agricola.

La seguente risposta è volta a portare l'attenzione sull'evoluzione del concetto normativo di ristrutturazione edilizia (RE) e della relativa giurisprudenza, richiamando in particolare i più recenti orientamenti giurisprudenziali che finalmente giungono ad una lettura dei

requisiti della ristrutturazione ricostruttiva più aderente agli elementi della fattispecie voluti dal legislatore.

Resta comunque inteso che la valutazione di merito del singolo caso concreto spetta all'amministrazione comunale, esprimendosi questo Servizio sulla disciplina riferibile al caso concreto, per come descritto nella richiesta di parere.

2. È noto che l'intervento di demolizione e ricostruzione è stato ricondotto nel Tu edilizia nella nozione di ristrutturazione edilizia e che, in origine, la ricostruzione doveva avvenire in modo **fedele** quanto a **volume, sagoma, sedime** e caratteristiche dei **materiali**¹.

Con successive modifiche è stato, dapprima, eliminato (ad opera dell'articolo 1 del D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 301) il vincolo della **fedele ricostruzione** e il riferimento ai **materiali** e al **sedime**²; poi, col decreto-legge n. 69 del 2013 è venuto meno anche il vincolo della **sagoma**³.

Dunque, nell'attuale quadro normativo, permane nella ristrutturazione con demolizione e ricostruzione il solo vincolo della **stessa volumetria**, con l'eccezione degli **immobili tutelati** dal D.Lgs. n. 42 del 2004 per i quali è richiesta ancora l'osservanza della **sagoma** preesistente.

La circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 agosto 2003, n. 4174 (emanata a seguito della prima modifica che aveva sostituito il riferimento alla "*fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali a quello preesistente*" con il riferimento alla "*ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quella esistente*") ha sostenuto che il venir meno del requisito della "medesima area di sedime" non consentiva di ritenere che l'edificio da ricostruire si

¹ Infatti l'art. 3, comma 1, lett. d), del T.U. edilizia, nel suo testo originario, recitava: <<Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella **demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica>>.

² Per effetto di tale modifica, rientravano nella nozione di "ristrutturazione edilizia", gli interventi su un fabbricato di <<demolizione e ricostruzione con la **stessa volumetria e sagoma di quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica>>.

³ In particolare l'art. 30, comma 1, lett. a), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 ha portato all'attuale testo secondo cui <<Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella **demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.>>.

potesse collocare liberamente in altro sito o in altra posizione del lotto, ma che (per rientrare nella nozione di ristrutturazione) si dovessero considerare ammissibili, a discrezione del privato, solo modifiche del sedime che si mantenessero entro il limite delle **variazioni non essenziali**. Inoltre, un diverso posizionamento dell'edificio poteva derivare dalla necessità di adeguarsi alle disposizioni contenute nella strumentazione urbanistica vigente per quanto attiene **allineamenti, distanze e distacchi**.⁴

Queste prudenziali affermazioni del Ministero delle Infrastrutture, fino a tempi recenti, sono state considerate dalla giurisprudenza prevalente la posizione più avanzata possibile, continuando a considerare necessario che l'intervento ricostruttivo non comporti modifiche significative del sedime⁵.

Pertanto, nonostante il mutato quadro legislativo, gli interpreti (e le pubbliche amministrazioni) hanno potuto considerare ragionevole integrare le indicazioni ministeriali solo con la specificazione che la modifica del sedime potesse essere ammessa anche per l'osservanza dei **rispetti e delle distanze** previsti da leggi o da atti

⁴ Si riporta lo stralcio della circolare del 2003 che tratta la tematica in esame: <<Va osservato, in proposito, che il mancato richiamo - nella nuova definizione voluta dal legislatore della n. 443/2001 - al parametro «dei materiali edilizi» non pone alcun particolare problema, mentre, per quanto riguarda «l'area di sedime», **non si ritiene che l'esclusione di tale riferimento possa consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito, ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale.**

*La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo; quanto alla seconda ipotesi si ritiene che debbono considerarsi ammissibili, in sede di ristrutturazione edilizia, solo modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime, **sempreché rientrino nelle varianti non essenziali**, ed a questo fine il riferimento è nelle definizioni stabilite dalle leggi regionali in attuazione dell'art. 32 del Testo unico.*

*Resta in ogni caso possibile, nel diverso posizionamento dell'edificio, **adeguarsi alle disposizioni contenute nella strumentazione urbanistica vigente per quanto attiene allineamenti, distanze e distacchi.***>>.

⁵ Più esattamente, si è assistito, in un primo tempo, ad una giurisprudenza che non ha condiviso nemmeno questa posizione ministeriale, di parziale apertura almeno rispetto alle dislocazioni interne al lotto. Nonostante le innovazioni legislative intervenute nel 2003, tali pronunce ritenevano che la ristrutturazione edilizia individuasse un intervento che non prevedeva alcun incremento per i volumi, le sagome e le superfici (salvo una diversa distribuzione di quelle assentite), né una maggiore o diversa occupazione delle aree di sedime, evidenziando che lo spostamento della collocazione del manufatto costituisse una nuova costruzione e non un intervento sull'esistente (**Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2004 n. 2142 e sez. VI, 16 dicembre 2008 n. 6214**).

Altro orientamento giurisprudenziale, giungeva, anche recentemente, alla medesima conclusione muovendo dalla nozione di sagoma, la quale comprenderebbe *“l'intera conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale e, conseguentemente, anche il rispetto della pregressa area di sedime”*: si veda in tal senso la sentenza del **Consiglio di Stato, sez. IV, n. 365 del 22 gennaio 2013**, che ritrovava un significativo avallo alla propria posizione nella sentenza della Corte Costituzionale 23 novembre 2011, n. 309.

Risultava minoritaria la posizione circa la prevalenza della normativa tecnica di PRG che consentiva la sostituzione dell'organismo con altro in parte o in tutto diverso dal precedente, anche dal punto di vista del sedime (**Consiglio di Stato, sez. V, 27 aprile 2006 n. 2364**).

regolamentari, statali o regionali (e non solo per l'osservanza degli allineamenti, distanze e distacchi stabiliti dai piani urbanistici, come specificato dalla circolare ministeriale).

Tuttavia, appare opportuno segnalare un nuovo orientamento della giurisprudenza amministrativa che di recente ha ricevuto un'importante conferma da parte della Cassazione penale. Questo orientamento definisce finalmente i tratti caratterizzanti della ristrutturazione edilizia, e di quella ricostruttiva in particolare, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore, riconoscendo compatibile con tale intervento lo spostamento del sedime anche al di fuori degli stretti limiti posti dalla circolare ministeriale del 2003⁶.

In presenza di una significativa modifica del sedime, dette pronunce non contestano più che l'intervento non presenta i caratteri della ristrutturazione ricostruttiva (dovendo essere qualificato piuttosto come una nuova costruzione).

Quanto al rispetto delle distanze dagli edifici, dalle pareti finestrate e dai confini queste pronunce sottolineano che, nei medesimi casi (di ristrutturazione ricostruttiva con modifica di sagoma, sedime e prospetti), l'edificio da ricostruire deve rispettare le distanze minime tra edifici e tra pareti finestrate e dai confini previste per le nuove costruzioni.

In altre parole, anche in caso di una significativa modifica dell'area di sedime⁷, l'intervento deve essere qualificato di ristrutturazione edilizia, ma tale innovazione rispetto all'edificio originario (così come la modifica della sagoma e dei prospetti) impone l'osservanza dei distacchi minimi previsti dal DI n. 1444 del 1968 per la nuova edificazione⁸.

⁶ Si veda in particolare le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 ottobre 2017 n. 4728, (preceduta da altre due pronunce della stessa sezione che forniscono una ricostruzione analitica dell'evoluzione legislativa della nozione di ristrutturazione urbanistica: Id. 2 febbraio 2017 n. 443 e Id, 20 aprile 2017 n. 1847), e la sentenza della Cassazione penale, Sezione III, 15 marzo 2019 n. 11505.

⁷ Nel caso esaminato dalla sentenza n. 4728/2017 del Consiglio di Stato era prevista una traslazione lineare dell'edificio da ricostruire di circa cinque metri rispetto al sedime originario.

⁸ Dopo una analitica ricostruzione delle innovazioni legislative che hanno interessato la ristrutturazione edilizia, il Consiglio di Stato nella sentenza n. 4728 /2017 giunge alle seguenti considerazioni:

<<2.3. Come è dato osservare, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. ricostruttiva, l'unico limite ora previsto è quello della identità di volumetria, rispetto al manufatto demolito, salve "innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica", e ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex d. lgs. n. 42/2004, per i quali è altresì prescritto il rispetto della "medesima sagoma di quello preesistente".

2.4. Tanto precisato in ordine alla definizione di "ristrutturazione edilizia", occorre osservare che il nuovo manufatto, se può sottrarsi ai limiti, precedentemente previsti, del rispetto dell'area di sedime e della sagoma, non di meno anche in tali casi è certamente tenuto al rispetto del limite delle distanze dal confine e/o da altri fabbricati, nel rispetto sia delle norme del codice civile sia di quelle previste dai regolamenti edilizi e dalla pianificazione urbanistica>>.

Da notare che questa posizione circa gli effetti della modifica dei parametri urbanistici dell'edificio da ricostruire è stata recepita nell'art.2-bis, comma 1-ter, del T.U. edilizia, secondo cui in tutti i casi di demolizione e ricostruzione quest'ultima può avvenire alle distanze preesistenti, anche se inferiori agli attuali limiti fissati dal DI n. 1444 del 1968 e dal piano urbanistico, qualora l'edificio da ricostruire presenti medesimi sedime, volume e altezza massima di quello originario⁹. Implicitamente, si ammette che con la ricostruzione siano modificati (solo) i prospetti e la sagoma.

3. Ai fini della definizione della disciplina da applicare al caso concreto, si evidenzia inoltre che l'art. 13, comma 4, primo periodo, della LR 15 del 2013 consente alle amministrazioni comunali non solo di individuare, attraverso specifiche norme urbanistiche, i beni immobili tutelati per il loro valore storico culturale o tipologico testimoniale, ma anche di stabilire (per le medesime esigenze di salvaguardia del paesaggio e del patrimonio edilizio esistente) le **specifiche modalità di intervento ammissibili, potendo distinguere anche tra le diverse sottospecie di opere riconducibili a ciascuna tipologia di intervento e ponendo limiti alla modifica di taluni parametri degli edifici preesistenti** ¹⁰.

In tal modo, per fare degli esempi limitati alle tematiche qui affrontate, il piano urbanistico, pur consentendo la ristrutturazione edilizia di determinati edifici, può: escludere che si possa operare la demolizione e ricostruzione degli stessi; oppure prescrivere che la ricostruzione avvenga in modo fedele all'originale, o comunque richiedere l'osservanza della sagoma o del sedime originario o, al contrario, prescrivere modifiche del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche dell'edificio che ne consentano un migliore inserimento paesaggistico, un miglioramento della funzionalità, ecc.

In assenza di tali specifiche norme del piano urbanistico comunale (o dei diversi piani territoriali e settoriali di tutela), trovano applicazione le definizioni uniformi degli

Si riporta la massima della sentenza della Cassazione penale n. 11505 del 2019: <<Con riferimento alla c.d. ristrutturazione edilizia ricostruttiva bisogna distinguere, in tema di rispetto delle distanze, l'ipotesi in cui essa consista nella ricostruzione del preesistente fabbricato con identità di area di sedime e di sagoma, poiché ciò determina una effettiva coincidenza con il precedente edificio, al quale si sostituisce il nuovo, il quale non rispettava già le distanze ovvero preesisteva alla loro previsione normativa. Nel diverso caso in cui il manufatto sia ricostruito con sagoma diversa rispetto al preesistente o diversa area di sedime, per cui vi è, invece, l'obbligo del rispetto delle distanze trattandosi di edificio nuovo e differente quanto a collocazione fisica.>>.

⁹ Si riporta il testo dell'art. 2-bis comma 1-ter del DPR n. 380 del 2001, introdotto dall'art. 5, comma 1, lettera b) del Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55: <<1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.>>

¹⁰ La necessità di verificare gli ulteriori specifici limiti posti dalle disposizioni regolamentari edilizie agli interventi di ristrutturazione edilizia è sottolineata dal Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2014 n. 2384.

interventi edilizi che - per rimanere negli esempi che qui interessano - includono nella ristrutturazione edilizia varie tipologie di intervento (c.d. ristrutturazione leggera, pesante e ricostruttiva).

4. Ritornando al caso in questione descritto al paragrafo 1, si ritiene che la ricostruzione debba avvenire nel rispetto:

- della **fascia di rispetto stradale** definita dal codice della strada (art. 18) e dal relativo regolamento di attuazione (art. 28 del d.lgs. n. 495 del 1992), stante quanto evidenziato già nella circolare del 2003 e confermato dalla pacifica giurisprudenza sul punto¹¹,
- ma anche delle **distanze minime dalle pareti finestrate** dell'edificio tutelato esistente nel medesimo lotto.

Infatti, non potendo il nuovo edificio ricollocarsi nel medesimo sedime, occorrerà anche l'osservanza delle distanze sopra ricordate, proprio perché il manufatto ricostruito rappresenta un *novum*, come tale tenuto a rispettare - indipendentemente dalla qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione- le norme sulle distanze¹².

Pertanto, pare necessaria (e non solo ammissibile su istanza dei privati interessati) la collocazione del fabbricato da ricostruire in un'area posta fuori dal limite del rispetto stradale e oltre lo spazio occorrente per rispettare la distanza minima di 10 metri dalle pareti finestrate dell'altro edificio esistente.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

Firmato digitalmente

RV-GS

¹¹ Si veda quanto chiarito dalla Corte di Cassazione Civile, sez. I ,11 febbraio 2015 n. 2656, secondo cui, con riguardo alle fasce di rispetto per l'edificazione nei centri abitati e delle distanze delle costruzioni dal confine stradale, si deve ritenere che la nozione di "ricostruzione" debba essere tratta direttamente dal codice della strada (art. 18) e del regolamento di attuazione (art. 28) le cui norme sono volte ad assicurare l'incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione che risiede vicino alle strade. Tali disposizioni si riferiscono a qualsiasi opera di "ricostruzione" che segua ad una demolizione e non soltanto alle "nuove costruzioni", nell'accezione elaborata dalla giurisprudenza in materia di distanze nelle costruzioni. Tale principio è fatto proprio da ultimo dalla citata sentenza della Cassazione penale n. 11505 del 2019.

¹² Si veda la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4728/2017.