

La ristrutturazione edilizia non è più quella di una volta

(ma il DM 1444 del 1968, invece, sì)

La nozione di ristrutturazione edilizia si è allargata nel corso del tempo, sviluppando quelle potenzialità già insite nella definizione originaria contenuta nell'articolo 31, lett. d), della legge 457 del 1978.¹

Quella definizione è ancora presente, tale e quale, nella prima parte dell'articolo 3, lett. d), del testo unico dell'edilizia.² Ma, dopo quella definizione, vi è ora nella norma vigente un'estensione molto importante della ristrutturazione edilizia, cui vengono ricondotti gli interventi di demolizione e ricostruzione (anche su immobili già demoliti da tempo).³

Nella definizione attuale di ristrutturazione edilizia, quale risultante in particolare dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 69 del 2013, l'unico elemento che deve in ogni caso essere mantenuto finisce per essere la volumetria; mentre altri parametri sono imposti non in via generale ma in determinate ipotesi (così per il mantenimento della sagoma, o della destinazione, o del sedime). Insomma, per il collegamento tra vecchia costruzione e costruzione ristrutturata è imprescindibile un unico parametro, quello volumetrico appunto. Fermo restando che un collegamento deve comunque esistere, perché altrimenti si tratterebbe semplicemente di una sostituzione tra manufatti.

La categoria della ristrutturazione edilizia si è dunque assai ampliata; e - conseguentemente - si è divisa al proprio interno sotto il profilo del titolo edilizio necessario all'intervento (e dei relativi effetti). E così c'è oggi una ristrutturazione leggera, cui corrisponde quale titolo la scia ordinaria; e c'è una ristrutturazione pesante, per la quale la scia è possibile solo sotto forma di scia alternativa al permesso di costruire.⁴

¹ L. 457/1978

Art. 31. (Definizione degli interventi) *Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:*
(...)

d) *interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;*

² DPR 380/2001

Art. 3 - *Definizioni degli interventi edilizi*

1. *Ai fini del presente testo unico si intendono per:*
(...)

d) *"interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti.*

³ L'art. 3 del DPR 380/2001, nel testo vigente, così prosegue:

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

⁴ DPR 380/2001

Art. 22 (Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività').

Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività' di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché in conformita' alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina

Analogamente, l'espansione della nozione di ristrutturazione edilizia non è priva di effetti in tema di contributo di costruzione, se un intervento che in precedenza doveva considerarsi di "nuova costruzione" può ora essere inquadrato come di ristrutturazione.

Ciò può certamente incidere sugli introiti comunali legati all'attività edificatoria. In particolare le disposizioni di favore nei confronti della ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 17, comma 3 e comma 4 bis, del DPR 380⁵ possono trovare applicazione su più larga scala grazie all'estensione del presupposto dell'obbligo contributivo. E ogni Comune dovrebbe verificare la propria disciplina interna in tema di riduzione del contributo di costruzione per interventi definibili di ristrutturazione, a evitare di procedere in automatico nel riferimento a ipotesi che prima erano di "nuova costruzione" ma ora non lo sono; e ad evitare così di vedersi richiedere - nei lunghi tempi della prescrizione - la restituzione di quanto incassato senza che gli fosse dovuto.

E merita attenzione la disposizione di cui al nuovo comma 4 bis dell'art. 17 DPR 380, introdotto nel 2014, che riduce almeno del 20% il contributo dovuto per interventi di ristrutturazione, obbligando i Comuni a recepire tale previsione nei successivi 90 giorni. Trascorsi i quali, vi è motivo di ritenere che la riduzione del 20 % debba essere comunque applicata, trattandosi appunto di un minimo previsto per legge.

Effetti assai rilevanti ha inoltre comportato l'espansione della nozione di ristrutturazione edilizia in tema di distanze tra costruzioni (di cui al DM 1444 del 1968).

In sintesi: il fatto che un intervento sia riconducibile alla categoria della ristrutturazione edilizia non basta a esonerare quell'intervento dal rispetto della disciplina in tema di distanze.

Si deve invece fare riferimento a una categoria più ristretta, perché altrimenti le conseguenze dell'estensione della nozione di ristrutturazione edilizia comportano la lesione delle prerogative del proprietario confinante quali poste dal codice civile (compreso il rinvio che esso reca - ex art. 873 - alle distanze poste dai regolamenti locali, e dunque al DM 1444 del 1968).

Va anzitutto ribadito che, trattandosi di distanze, conta solo ciò che è disposto dalla legge statale, perché le materie coinvolte sono quelle dell'ordinamento civile, che è attribuita alla potestà legislativa statale esclusiva, e del governo del territorio, nella quale i principi fondamentali spettano alla legislazione statale (e tra i principi fondamentali sono certamente comprese le distanze tra costruzioni). In tema di distanze tra costruzioni, invece, la legislazione regionale non conta; e non potrebbe contare neppure volendolo (non essendo in questa sede neanche il caso di ricordare le innumerevoli volte in cui il DM del 1968, in forza del

urbanistico-edilizia vigente: ... c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c.

Art. 10, co. 1

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:... c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

⁵ DPR 380/2001

Art. 17 - Riduzione o esonero dal contributo di costruzione

(...)

3. Il contributo di costruzione non è dovuto: ... b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari;

(...)

4-bis. Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria. I comuni definiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione.

suo fondamento legislativo statale fornito dall'art. 41 quinquies l.u., ha costituito parametro di costituzionalità di leggi regionali).

Orbene, la norma statale che definisce a quali condizioni un intervento di ricostruzione può derogare al decreto ministeriale 1444 del 1968 in tema di distanze tra costruzioni è il nuovo comma 1 ter dell'articolo 2 bis del DPR 380 del 2001, quale introdotto dal decreto legge 32 del 2019 (cosiddetto "sblocca cantieri").⁶

Non è una norma riferita alla ristrutturazione edilizia. È una norma che riguarda esclusivamente le condizioni in presenza delle quali un intervento di demolizione e ricostruzione può derogare alle distanze tra costruzioni. Ed è una norma importante a livello di sistema. Chiarisce le cose perché - in un certo senso - "sgancia" il tema della deroga al DM dalla nozione di ristrutturazione.

Se sono presenti le tre condizioni poste dal nuovo comma 1 ter dell'art 2 bis - e cioè l'identità di volume, di altezza e di sedime - allora la ricostruzione può far salva la deroga al D.M. del 1968. Se no, vi è una violazione del regime delle distanze, anche se l'intervento sia qualificabile come ristrutturazione.

Ai fini in esame dunque non ha rilievo la nozione di ristrutturazione edilizia quale posta dal testo unico. Nozione che, a livello veneto, è ora oggetto dell'articolo 10 della legge regionale 14 del 2009, che costituisce appunto una precisazione della definizione contenuta nell'articolo 3 del testo unico dell'edilizia.⁷

Non c'è nessun contrasto tra l'art. 10 della legge regionale 14 del 2009 (o comunque l'art. 3 del DPR 380) e il nuovo comma 1 ter dell'art. 2 bis DPR 380.

Semplicemente, sono norme poste per fini diversi e dunque su piani diversi.

Non c'è dubbio che il nuovo comma 1 ter susciterà mille problemi concreti nella sua applicazione. Ad esempio: è possibile modificare in arretramento l'area di sedime? È possibile una demolizione parziale dell'edificio esistente? E così via...

Ma la scelta legislativa di fondo appare chiara.

Né il tenore testuale dell'articolo 10 della legge regionale 14 del 2009 consente alcuna diversa conclusione. La norma regionale ha cura di precisare che quanto da essa disposto vale soltanto "*ai fini delle procedure autorizzative relative alle ristrutturazioni edilizie*". E, nel menzionare indici e parametri - "*ai fini delle*

⁶ DPR 380

Art. 2 bis, co. 1-ter: *In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima e' 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*

⁷ L.R. Veneto 14/2009

Art. 10 - Ristrutturazione edilizia.

1. *Nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale sull'edilizia, ai fini delle procedure autorizzative relative alle ristrutturazioni edilizie ai sensi del DPR n. 380/2001:*

a) *gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001, anche al fine di consentire l'utilizzo di nuove tecniche costruttive, possono essere realizzati con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti, purché la nuova costruzione sia realizzata con il medesimo volume o con un volume inferiore;*

b) *gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del DPR n. 380/2001, qualora realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente, per la parte in cui mantengono i volumi esistenti sono considerati, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo, ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001 e non nuova costruzione, mentre è considerata nuova costruzione la sola parte relativa all'ampliamento che rimane soggetta alle normative previste per tale fattispecie.*

b bis) *negli interventi di ristrutturazione edilizia la ricostruzione a seguito della demolizione può avvenire anche su area di sedime parzialmente diversa, purché ciò non comporti una modifica sostanziale della localizzazione dell'edificio nell'ambito del lotto di pertinenza. In caso di interventi ubicati nelle zone di protezione delle strade e nelle zone vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali, la ricostruzione è consentita anche in area adiacente, purché al di fuori della fascia di rispetto o dell'area inedificabile.*

prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo” – fa riferimento a elementi che nulla c’entrano con le distanze tra le costruzioni.

Il fatto, infine, che la norma regionale accosti gli ampliamenti agli interventi di ristrutturazione, che sono cosa diversa, pone altri temi. Ma l’accostamento è posto ai fini dell’inquadramento da dare all’intervento, non certo a fini derogatori delle distanze tra costruzioni.

Su questo punto bisognerà - ad esempio - considerare che la sopraelevazione di un edificio, se è distinguibile, è di regola arretrabile autonomamente, senza la necessità di arretrare l’intero edificio qualora sia in contrasto con il DM 1444; e la porzione sottostante, anche qualora fosse essa stessa demolita e ricostruita, potrà ora derogare al DM in presenza delle condizioni del nuovo comma 1 ter dell’art. 2 bis. Mentre se la sopraelevazione venga realizzata nell’ambito di un intervento complessivo sull’edificio, risultando “fusa” progettualmente con la ricostruzione di questo, di regola il risultato sarà quello di avere una nuova costruzione sottoposta all’obbligo del rispetto del DM 1444.

Insomma, in conclusione: la progressiva estensione della nozione di ristrutturazione edilizia fa sì che non sia più possibile riferirsi ad essa nel suo complesso, ma che sia necessario distinguere - al suo interno - i diversi interventi a seconda degli aspetti che si vogliono considerare.

Padova, 23 ottobre 2019

Stefano Bigolaro – avvocato per www.italiaius.it