

**DISEGNO DI LEGGE C. 1987**  
**“Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana”**

**AUDIZIONE - Seduta del 10 settembre 2024**


**8° COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO, LAVORI PUBBLICI)**  
**DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



[HTTPS://WWW.UNITEL.IT/](https://www.unitel.it/)

PEC: [SEGRETERIA@PEC.UNITEL.IT](mailto:SEGRETERIA@PEC.UNITEL.IT)


**PRESIDENTE: ARCH. CLAUDIO ESPOSITO**

 **3351418608**

**DIREZIONE E COORDINAMENTO SCIENTIFICO: GEOM. SALVATORE DI BACCO**

RESPONSABILE DELL'AREA EDILIZIA E URBANISTICA COMUNE DI RAIANO (AQ)

COMITATO SCIENTIFICO UNITEL

 **3381974656**

**CONTRIBUTI PRESENTI IN QUESTA RELAZIONE DI SINTESI:**

**AVV. ANDREA DI LEO**  
Studio **LEGALTEAM**

**AVV. ROBERTO RAGONE**  
Funzionario Provinciale Esperto in Edilizia/Urbanistica

**PUBBLICATO NEL MESE DI SETTEMBRE 2024.**

## Sommario

---

### Disegno di Legge n. 1987 del 24 Luglio 2024

#### *I. Premesse e considerazioni generali*

- a. *Testo Unico dell'Edilizia. Necessita di una riforma organica e strutturale.*
- b. *Disegno di legge 1987/2024. Relazione illustrativa.*
- c. *Disegno di legge 1987/2024. Finalità.*
- d. *Sulla rigenerazione urbana. Considerazioni.*

#### *II. Esame del testo. Osservazioni, rilievi, criticità e proposte emendative*

- a. *Art 1 (premessa ed esame del corpus normativo)*

#### *III. Conclusioni Unitel.*

### Contributi

1. *Demolizione e ricostruzione (c.d. demoricostruzione) e ristrutturazione edilizia: appunti per una ricostruzione tra normativa, prassi e giurisprudenza (penale e amministrativa). (Avv. Andrea Di Leo).*
2. *Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).*

## I. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

*“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.*

*(Articolo 3 della Costituzione)*

### a. Testo Unico dell’Edilizia. Necessità di una riforma organica e strutturale.

**Preliminarmente** UNITEL sottolinea che, al di là del presente provvedimento, risulta l’urgenza e l’indifferibilità di una nuova riforma organica e complessiva del Testo Unico dell’Edilizia.

Sono passati 23 anni dall’approvazione del Testo unico dell’edilizia, il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, e 21 da quando è entrato ufficialmente in vigore: il 30 giugno 2003, con due anni di ritardo rispetto alla sua emanazione.

I primi anni di applicazione sono trascorsi in relativa calma, senza successive modificazioni legislative; è stata una fase di attuazione e di sedimentazione delle novità introdotte da un codice che raggruppava, per la prima volta in Italia, un corpus variegato di norme attinenti al mondo dell’edilizia e delle costruzioni.

Precedentemente al Testo Unico tutte le norme di settore viaggiavano su binari distinti e nettamente separati, che a volte si incrociavano e si integravano tra loro.

Finalmente nel 2001 con l’approvazione del DPR 380 si raggiungeva l’auspicato coordinamento del settore delle costruzioni.

Ma la relativa apparente calma è stata sostituita, a partire dal 2010 con una a volte schizofrenica e isterica proliferazione di norme che sostituivano, integravano, abrogavano i dettati legislativi del codice edilizio in vigore.

Tale disorganica evoluzione ha iniziato ad incrinare la struttura del Testo unico originario con evidenti “scricchiolii”, creando problematiche interpretative, applicative e procedurali con un aumento delle

criticità che hanno inevitabilmente ripercussioni su tutti gli operatori del settore, generando una confusione ed una incertezza soprattutto di natura giuridica che ha portato spesso all’apertura di contenziosi nelle varie sedi giudiziarie.

Liberalizzazioni sociali, semplificazioni procedurali, bonus e superbonus fiscali e i vari decreti emergenziali, paradossalmente hanno accelerato negli ultimi anni il già “labile” equilibrio, destabilizzando la struttura complessiva della disciplina edilizia che il legislatore aveva creato nel 2001.

I funzionari tecnici comunali, applicatori principali di tali norme, hanno incontrato difficoltà notevoli e a volte insormontabili nella corretta applicazione delle norme che si sono sovrapposte indiscriminatamente in questi anni con la naturale conseguenza di aumentare il divario e la tensione sociale tra lo stato, i liberi professionisti, le imprese, i cittadini e il relativo contesto socioeconomico.

È necessario riformulare una nuova disciplina organica per eliminare definitivamente e superare tutti i nodi critici generati da tali sovrapposizioni degli ultimi anni, facendo chiarezza di tutte le procedure edilizie che interessano, oggi più che mai (in questo momento di superbonus edilizi), gli operatori del Settore.

La disciplina delle attività edilizie è stata oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi da parte del legislatore. Si è trattato in prevalenza di modifiche puntuali, finalizzate alla liberalizzazione di talune fattispecie di intervento e all’introduzione di snellimenti procedurali, che nel loro complesso



hanno prodotto effetti tutt'altro che trascurabili, incidendo su molti principi cardine della disciplina.

Trattandosi in genere di provvedimenti di urgenza, finalizzati per lo più a stimolare l'iniziativa imprenditoriale nel settore dell'edilizia, duramente colpito dalla pesantissima crisi economica degli ultimi anni, le recenti riforme emergenziali hanno per molti aspetti destabilizzato l'impianto complessivo della disciplina, determinando notevoli problematiche interpretative ed applicative e rendendo ormai improcrastinabile l'esigenza di procedere ad un riordino ed aggiornamento complessivo e ad una ricomposizione organica di tutto il quadro delle disposizioni che regolano l'attività edilizia, non solo in funzione di una più efficace azione amministrativa, ma anche e soprattutto al fine di supportare i processi di pianificazione e gli investimenti prioritariamente

orientati alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo.

È necessario, inoltre, che il riordino della disciplina affronti il tema del coordinamento con altre discipline strettamente correlate come, ad esempio, il codice dei beni culturali e del paesaggio, le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi che incidono sui procedimenti edilizi e l'eliminazione delle disposizioni recanti disposizioni contrastanti col testo unico.

Al fine di dare il proprio contributo come addetti di "Trincea", e nell'ottica di rendere il Provvedimento in esame efficace per il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di sviluppo, l'UNITEL Unione Nazionale dei Tecnici degli Enti locali, ritiene utile sollecitare la commissione ad approfondire e stimolare inserendo delle linee guida nel testo della legge Delega su alcuni principi cardine che riteniamo essenziali per un effettivo cambio di marcia della macchina amministrativa.

**b. Disegno di legge n. 1987/2024. Relazione illustrativa.**

La presente proposta di legge ha l'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei comuni e di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano, nonché di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia.

Al riguardo, appare preliminarmente opportuno ricordare che l'articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, individua i limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale.

Nello specifico, il predetto articolo prevede che « 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 ».

Tale disposizione ha dato luogo a contrasti interpretativi che hanno visto contrapporre principalmente due tesi: un primo orientamento riteneva che la disposizione andasse interpretata in maniera restrittiva, con conseguente divieto di realizzazione di interventi eccedenti i citati limiti quantitativi in assenza del piano attuativo esteso all'intera zona, anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate (Consiglio di Stato, sentenze n. 511 dell'8 giugno 1971, n. 881 del 16 dicembre 1973 e n. 369 del 22 aprile 1977); un secondo orientamento evidenziava invece che la disposizione prevede l'approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi richiedono una pianificazione attuativa finalizzata a un loro armonico e ordinato sviluppo (Consiglio di Stato, sentenze n. 801 del 26 maggio 1976, n. 43 del 14 aprile 1978, n. 894 del 28 luglio 1978 e n. 7799 del 1° dicembre 2003; tribunale amministrativo regionale delle Marche, sentenza n. 9 del 2009, e tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sentenza n. 1149 del

2010).

Tale secondo orientamento si pone in continuità con la circolare del Ministero per i lavori pubblici 14 aprile 1969, n. 1501, emanata per fornire un supporto interpretativo ai fini dell'applicazione del citato articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942. Ciò nonostante, l'emanazione della circolare non ha posto fine ai contrasti interpretativi, con l'effetto di pregiudicare la pianificazione comunale e la sua attuazione.

Sotto un altro profilo, l'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, invece, detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi.

È il caso di ricordare che, con riferimento all'indicazione di natura parametrica, l'articolo 1 del citato decreto n. 1444 del 1968 precisa come essa sia rivolta ai comuni in occasione dell'esercizio della pianificazione, consentendo loro di stabilire ad esempio le densità territoriali e fondiari o le altezze sulla base della ricognizione e dell'analisi del territorio comunale.

Con riferimento ai limiti fissati dal citato decreto n. 1444 del 1968, comprese le densità, le altezze, le distanze, come ribadito anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 217 del 23 settembre 2020, si ricorda che essi trovano il proprio fondamento nei commi ottavo e nono del medesimo articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 e hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (sentenza della Corte costituzionale n. 232 dell'8 giugno 2005), salvo quanto previsto dall'articolo 2-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, costituendo principi fondamentali della materia.

Tali pronunce costituzionali si sono succedute a seguito di un acceso dibattito in merito alla potestà legislativa delle regioni in materia di governo del territorio.

La vetustà e l'inadeguatezza delle disposizioni legislative in materia urbanistica sono ormai evidenti alla luce delle nuove competenze in materia assunte dalle regioni e dagli



*enti territoriali, determinando, nel tempo, la necessità di un chiarimento interpretativo che tenga conto dell'evoluzione normativa in tale materia.*

*Per altro verso, appare opportuno ricordare che la legislazione nazionale concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia è mutata più volte nel tempo.*

*A titolo esemplificativo si ricordano i maggiori interventi normativi operati a partire dal 2002, quali il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, e, da ultimo, il decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, senza tenere conto delle numerose leggi regionali che, anch'esse, hanno innovato la materia, determinando di fatto dubbi interpretativi che necessitano di urgenti chiarimenti.*

**c. Disegno di legge n. 1987/2024. Finalità.**

Ciò premesso, la presente proposta di legge, che si compone di un articolo unico, prevede, al **comma 1**, che, in vista di un riordino organico della disciplina di settore, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Atti Parlamentari Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane coordinano l'esercizio delle rispettive competenze per l'individuazione dei casi in cui è necessario adottare l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e all'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, nonché degli interventi qualificati come « **ristrutturazione edilizia** » ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Tale individuazione deve tenere conto delle esigenze di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Al **comma 2** si stabilisce che gli interventi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1 non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui al citato articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 e al citato articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 1968, fatti salvi quelli per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica, nel

rispetto delle seguenti condizioni:

- a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati;
- b) sostituzione di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata;
- c) interventi su edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dal medesimo articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni.

Ai sensi del **comma 3**, la conformità alla disciplina urbanistica è in ogni caso soggetta al rispetto delle seguenti condizioni:

- a) verifica dell'adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali;
- b) rispetto, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, della distanza minima tra fabbricati, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario.

Il **comma 4** prevede una disciplina transitoria, stabilendo che costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione realizzati o assentiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1, che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche



*planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali, ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali.*

*È fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), sesto periodo, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.*

*Il comma 5 precisa, altresì, che sono esclusi dall'applicazione della disposizione transitoria gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.*

*Il comma 6 chiarisce che resta ferma, in ogni caso, l'applicazione delle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, previste dall'articolo 3, comma 1, lettera d), relativo agli interventi di ristrutturazione edilizia, dall'articolo 22 relativo agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività e dall'articolo 23 relativo agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, cosiddetta « super SCIA », per gli interventi di ristrutturazione edilizia volti a trasformare un singolo organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un singolo organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.*

*Il comma 7 precisa che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge non può comportare limitazione dei diritti dei terzi, mentre il comma 8 fa salvo quanto previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

*Il comma 9, infine, precisa che la legge non*

*determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, stante la sua importanza, se ne auspica una rapida approvazione.*

#### d. Sulla Rigenerazione Urbana. Considerazioni.

*“Recuperare resti del nostro patrimonio antico violato dal sisma e dall’abbandono è economicamente possibile, economicamente conveniente, culturalmente dovuto; non farlo rappresenterebbe una sconfitta per la società civile ed un danno inestimabile.”*

*“La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.”*

*Art. 9 della Costituzione*

Il bisogno di adeguare funzionalmente le infrastrutture e le dotazioni territoriali delle nostre città, le esigenze sempre più stringenti in termini di mobilità e la necessità ormai non più procrastinabile di rendere le città più **“abitabili”**, soprattutto nei centri storici in via di abbandono e nelle aree periferiche, hanno messo in primo piano l’esigenza di un nuovo modo di intendere e concepire l’area urbana.

A tutte queste priorità ed istanze si è cercato di dare risposta negli ultimi anni iniziando a ragionare in termini di rigenerazione urbana, come un processo ed un insieme di azioni volte al recupero e alla riqualificazione di uno spazio urbano.

Il **processo** di rigenerazione avviene tramite **interventi di recupero** a livello di infrastrutture, servizi, e patrimonio architettonico, limitando il consumo di territorio a tutela della **sostenibilità ambientale**.

Rigenerare permette inoltre alle comunità di riappropriarsi e di rivivere nuovamente gli spazi rigenerati, con evidenti miglioramenti nella **qualità della vita** e nella sfera sociale, economica, ambientale e architettonica.

L’obiettivo della rigenerazione urbana è contribuire a rendere le **città sostenibili** e più a **misura d’uomo**, contrastando il frenetico ed indiscriminato ricorso al

consumo di suolo edificabile. **Edifici in stato di abbandono**, zone poco sviluppate e quartieri degradati rappresentano spesso un problema significativo nelle moderne aree urbane.

Oggi, la crescita delle città è strettamente legata alla capacità di ridefinire l’utilizzo degli spazi, integrando le necessità della comunità in un mondo in continuo cambiamento.

I mutamenti sociali, economici e culturali costringono le città a rivedere e riorganizzare lo spazio abitativo, adottando nuovi principi e approcci nello sviluppo urbano.

I **“vuoti urbani”** e gli spazi sottoutilizzati rappresentano una grande opportunità per ripensare le funzioni territoriali, creando nuove sinergie tra settore pubblico, privato e terziario.

La rigenerazione urbana ha l’obiettivo preciso di dare un nuovo impulso alla rinascita collettiva, incentivando il tessuto sociale a prendere consapevolezza e responsabilità nei confronti dell’area in cui dimora.

La trasformazione di aree in stato di abbandono in luoghi vitali può innescare un impulso straordinario, creando opportunità di lavoro e promuovendo la crescita economica.

Lo spostamento delle attività economiche verso le periferie degradate o abbandonate come alcuni **nuclei antichi e centri storici**, ha lasciato molti centri urbani con alti tassi di disoccupazione, servizi di scarsa qualità e spazi pubblici fatiscenti.

Questo ha escluso i residenti dalle opportunità dei quartieri più prosperi e ha minato il potenziale dei centri urbani di contribuire alla crescita delle città.

Ed è proprio per questo che i **progetti di riqualificazione** portano ad una maggiore abitabilità del territorio e, di conseguenza, allo sviluppo di una nuova economia locale.

Affrontare questo problema richiede una varietà di approcci.

La **riqualificazione delle aree dismesse**, strategie di densificazione e intensificazione, la diversificazione delle attività economiche, la **conservazione e il riutilizzo del patrimonio**, la riattivazione dello spazio pubblico e il rafforzamento dell'erogazione dei servizi sono tutte componenti chiave della rigenerazione urbana.

Con il costante venir meno delle superfici edificabili, si è cominciato a diffondere l'idea di recuperare il più possibile spazi e aree già presenti.

Per questo motivo, architetti, ingegneri e progettisti hanno rivisto le loro priorità privilegiando una maggiore razionalità nella costruzione e favorendo azioni di recupero urbane, soprattutto delle **aree periferiche più degradate ed in particolare i Nuclei antichi e i centri storici**.

Riqualificare questi aggregati e quartieri e rigenerarli è un obiettivo e un modo per migliorare la qualità della vita dei cittadini, cercando di restituire dignità storico, architettonica, testimoniale, ma soprattutto di valore e vivibilità.

Infatti, l'art. 3 comma 1 lettera d) ultimo periodo del T.U. dell'Edilizia DPR n. 380 del 6 giugno 2001 afferma:

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. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa 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'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo decreto legislativo, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 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 negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia*

*soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria; (lettera modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020, poi dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), legge n. 34 del 2022, poi dall'art. 14, comma 1-ter, legge n. 91 del 2022)*

Come si può concepire una rigenerazione urbana se è necessario giuridicamente avere come riferimento la norma e le indicazioni previste dall'art. 3 TU?

Come si può demolire e ricostruire fedelmente un immobile nell'ambito di una ristrutturazione urbanistica di un'area o un quartiere dove devono essere rimodulati e riadeguati gli spazi di vivibilità e quindi redistribuire le volumetrie precedenti in un'ambito attuativo di rigenerazione urbana?

È materialmente impossibile riuscire ad attuare tale importante rinnovamento dei nostri nuclei antichi e centri storici, senza apportare modifiche alla lettera d del comma 1 dell'art. 3, dando la possibilità di avere agevolazioni fiscali e incentivi volumetrici necessari per invogliare coloro che hanno il compito di far rivivere le identità storico/architettoniche dei patrimoni edilizi.

Questa operazione potrebbe avere una serie di effetti indotti rilevanti: per esempio consentire di costituire, grazie agli introiti derivati dagli oneri di urbanizzazione aggiuntivi, un fondo di "credito edilizio energetico", da destinare a contributi per interventi rilevanti su altri edifici già esistenti, strutturalmente meno precari, in modo da intervenire sull'involucro esterno, per ottimizzare il costo energetico, e sulle strutture per la sicurezza antisismica.

In questo periodo di crisi economica ormai diffusa e capillare, la rifocalizzazione del settore edilizio porterebbe ad una ripartenza virtuosa perché è un settore ad alta intensità di manodopera; è un settore da cui rinascere, che con le sue ramificazioni può aiutare e concorrere in modo determinante ad una ripresa economica di tutto l'indotto.

È quindi auspicabile, dopo la recente approvazione del Piano Casa nazionale che rende possibile un rilancio dell'edilizia, anche un intervento di tutte le forze politiche e sociali, affinché si possa dare un ulteriore sviluppo a tale ripresa.

E le Regioni potrebbero farsi promotrici di politiche pubbliche, procedure o norme sistematiche finalizzate che permettono alle amministrazioni comunali di recuperare ciò che è decadente e di rilanciare una economia di settore ormai asfittica e in stato morente quale è quella dell'edilizia.

È indispensabile naturalmente una sostenibilità economica e uno sviluppo delle forze produttive e imprenditoriali locali per l'attuazione dei piani e dei progetti succitati, nonché una sostenibilità sociale con una governance tendente a garantire i diritti degli abitanti, mediando tra gli interessi economici e sociali e risolvendo i conflitti. La partecipazione dei cittadini ai processi di recupero dei centri storici rappresenta una garanzia di sostenibilità delle scelte sopraindicate.

E l'amministrazione pubblica ha il compito precipuo di programmare e attuare gli interventi strategici sugli spazi e le opere di interesse pubblico e di garantire una costante manutenzione urbana che assicuri funzionalità ai sistemi infrastrutturali e qualità agli spazi collettivi (strade, piazze, verde urbano).

Il soggetto pubblico deve incentivare, sostenere e regolamentare l'azione dei

privati, inducendo la proprietà immobiliare ad investire maggiori risorse nelle iniziative di recupero, non soltanto alla scala edilizia, ma anche e soprattutto a quella urbana.

Il recupero e la rigenerazione deve avvalersi di nuove modalità di pianificazione/programmazione/gestione atte a risolvere le multiformi criticità che tali contesti presentano.

Occorre andare oltre gli strumenti conosciuti e praticati, attraverso uno sforzo costante di innovazione metodologica e operativa.

L'innovazione sostanziale di queste norme che dovranno essere rese operative consisterebbe preliminarmente nella individuazione di una fase di oggettiva conoscenza delle caratteristiche fisiche del patrimonio edilizio storico da cui far scaturire le trasformazioni possibili e le destinazioni d'uso compatibili e nella proposta dell'intervento diretto in luogo dei piani particolareggiati al fine di accelerare l'operatività dei soggetti pubblici e privati.

Particolari criticità emergono, ad esempio, dalla previsione per cui i fondi statali sono rivolti al finanziamento di **“piani comunali di rigenerazione”**, veri e propri piani urbanistici, la cui redazione da parte degli enti locali richiede tempi molto lunghi, data la loro complessità.

Il provvedimento, pertanto, dovrebbe prevedere la messa a bando non di piani urbanistici, ma di progetti di interventi di rigenerazione, vista anche l'esperienza maturata nell'ultimo decennio con i vari Piani e Programmi statali per le città e le periferie.

## II. ESAME DEL TESTO. OSSERVAZIONI, RILIEVI, CRITICITÀ E PROPOSTE EMENDATIVE

*“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.*

*(Articolo 3 della Costituzione)*

### a. Art. 1 (premessa ed esame del corpus normativo)

#### a.1) Premessa

**Raccordo** del nuovo disegno di legge con le normative interessate alla modifica, proprio alla luce del fatto che, alcune di queste norme recano principi di inderogabilità dei parametri urbanistici ivi previsti, come ad esempio il D.M. 1444/1968 che recita: *“ Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge n. 765 del 1967.”*

È chiaro che una norma successiva può modificare la precedente, ma, in alcuni casi (vedasi il corto circuito delle sanatorie previste nel salva casa a proposito delle deroghe all’art. 167 del codice dei beni culturali che prevede l’impossibilità di sanare aumenti volumetrici ed altro in zone vincolate paesaggisticamente, al contrario di quanto invece espresso dall’art. 36 bis comma 4, dimenticando che l’art. 183 comma 6 delle disposizioni finali dello stesso codice dei beni culturali recita: *“ Le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.”*. E ciò non è avvenuto nel salva casa creando una evidente frattura legislativa che in sede applicativa porterà nuovamente a contenziosi. Quindi tornando al discorso del coordinamento è necessario porre attenzione alle disposizioni imperative insite in tali normative, affinché noi funzionari della PA e dei Comuni in particolare possiamo operare con certezza giuridica in conformità alla legge senza creare aggravamenti procedurali e senza trasformarci ogni volta in ermenauti alla ricerca della verità giuridica.

Altra priorità da evidenziare è la definizione della **Rigenerazione Urbana**, contesto di cui si parla spesso, ma, che non ha una sua **“netta”** e **“perimetrata”** circoscrizione a cui far riferimento.

È necessario oggi porre un rimedio a questo vuoto di confini, differenziando ciò che i legislatori nazionali e regionali hanno ampliato in questi anni. Tali norme regionali in questi anni hanno operato attribuendo definizioni differenziate della rigenerazione urbana e della riqualificazione o del recupero, applicandole, a volte in modo variegato.

Tale situazione ha portato ad una non coerente definizione con rappresentazioni disorganiche e non sistematiche sull’intero territorio nazionale. Rimettere alla potestà legislativa concorrente tale definizione, anche alla luce delle politiche di governo del territorio, con obiettivi comunitari tendenti ad una sensibile riduzione del consumo del suolo pari a zero entro il 2050, significherebbe non essere in linea con i dettati e le politiche di sviluppo energetico e di sostenibilità che l’Europa ci



impone in modo unitario. Pertanto, sarebbe auspicabile nell'ambito delle politiche rigenerative, evitare tale frammentazione regionale.

Tali definizioni, indicate in modo espresso in questo disegno di legge che oggi discutiamo, devono necessariamente coniugarsi con i vari **d.l. sulla rigenerazione urbana**, oggi proposti dai vari gruppi parlamentari ed in itinere sia alla camera e al senato cui ho partecipato in più audizioni, vengano riuniti e convergano verso un riordino organico e strutturale della materia dell'edilizia ricostruttiva in un unicum normativo e non solo quella contenuta nell'ormai famoso art. 3 comma 1 lettera d del T.u. dell'edilizia che oggi stiamo trattando e che non può non interfacciarsi con le ramificazioni delle definizioni contenute nei d.l. della rigenerazione urbana. In parole povere, devono essere congiunti in una unica definizione normativa standard da utilizzarsi in ogni procedimento amministrativo.

A titolo di esempio la rigenerazione urbana non può non contemplare aspetti che hanno valenza di interesse collettivo quali:

- sostenibilità ambientale, energetica e tutela paesaggistica
- contenimento del consumo e impermeabilizzazione dei suoli
- condizioni ed effetti sul tessuto economico e sociale
- riorganizzazione funzionale e planivolumetrica del patrimonio edilizio esistente
- recupero e riqualificazione di aree degradate, dismesse o abbandonate;
- riqualificare o potenziare l'urbanizzazione e dotazioni territoriali, le connessioni e la mobilità del contesto
- utilizzare strumenti di perequazione e compensazione urbanistica
- coinvolgere le parti sociali con forme di partecipazione
- prevedere eventuali forme di premialità o incentivi volumetrici, coinvolgendo anche soggetti pubblici e privati
- modalità di attuazione tramite forme giuridiche di convenzioni e urbanistica negoziata

È indispensabile che il disegno di legge, proprio perché nasce con l'urgenza di soddisfare le esigenze abitative primarie dei cittadini italiani, detti linee prescrittive, con caratteristiche di unità e di omogeneità applicative su tutto il territorio nazionale.

Tale individuazione deve tenere conto della differenziazione tra le fattispecie previste dallo stesso disegno di legge; **quelle della di riqualificazione di aree urbane degradate**, e quelle di **recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione**.

Anche quella della definizione di **“recupero”**, necessità di una chiara e puntuale indicazione, ad esempio, elencando le tipologie di intervento edilizie che devono rientrare nella nozione di recupero, (*manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro, risanamento conservativo, igienico-sanitario, ristrutturazione, edilizia ricostruttiva, etc.*), affinché si stabilisca una certezza delle procedure da seguire e da applicare anche alla luce di un massivo utilizzo di bonus, anche di natura fiscale, che andranno ad incidere sul bilancio dello stato.

**Definizione di Disciplina Urbanistica e disciplina edilizia.** Di difficile definizione risulta disciplina urbanistica che potrebbe ricomprendere tutti gli strumenti pianificatori sovraordinati, territoriali, settoriali, di ogni livello e i piani regolatori comunali ma anche le norme sull'attività costruttiva. Infatti, la legge fondamentale urbanistica la n. 1150/1942 è assorbente anche dell'attività edilizia e ne fa espresso riferimento. Risulta necessario chiarire il significato delle due discipline affinché tutti gli attori coinvolti nei procedimenti di conformità urbanistica siano in grado di definirne i percorsi amministrativi e tecnici. Utile sarebbe un rinvio al RET



## a.2) Esame del corpus normativo.

L'esame della norma proposta in attesa del riordino della materia induce ad alcune riflessioni prescindendo dall'eventuale effetto di sanatoria straordinaria che la norma stessa intende perseguire.

**Comma 1 e comma 2.** I parametri utilizzati, al fine di determinare se gli interventi realizzati in assenza di piano attuativo, siano da ritenere conformi alla disciplina urbanistica, appaiono troppo generici e, soggetti a valutazioni discrezionali da svolgere caso per caso con il rischio di vanificare l'effetto che si intende perseguire.

I concetti, infatti, di "ambiti edificati e urbanizzati", "struttura urbana definita e urbanizzata", "ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata" non consentono di stabilire una regola certa applicabile a tutti i casi esistenti rinviando, conseguentemente, ad una valutazione tecnico-discrezionale da parte dell'ente al punto che, al comma 2, la conformità è soggetta alla condizione che si compia una verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali.

Operazione in sé molto complicata poiché la verifica circa l'adeguatezza delle dotazioni territoriali deve avere dei parametri di riferimento che sono di fatto assenti sia nella legislazione regionale sia negli strumenti urbanistici comunali, con la conseguenza che i Comuni, in assenza di parametri predefiniti, dovrebbero ex post compiere una valutazione tecnico-discrezionale molto complessa, Più opportuno sarebbe se, ai limitati fini della norma in esame, fosse il legislatore stesso a stabilire i parametri di cui l'ente dovrebbe solo verificare la sussistenza in concreto.

**Comma 3.** Per quanto concerne il comma 3, relativo alle ristrutturazioni con demolizione parziale o totale, viene effettuato un riferimento al medesimo lotto di intervento, lasciando così il dubbio su quale area debba essere considerata ai fini della verifica del rispetto dei parametri volumetrici; elemento necessario nel caso di interventi di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione e con incrementi volumetrici ed utilizzo di diritti edificatori.

Il richiamo al lotto di intervento dovrebbe essere sostituito **con il richiamo al lotto urbanistico originario o al lotto di proprietà o, ancora, al lotto (o ai lotti) su cui insistevano gli edifici oggetto di demolizione così da fugare ogni residuo dubbio in merito.**

La norma si limita a stabilire la conformità degli interventi eseguiti nel caso del rispetto di determinate condizioni ma non è previsto **quale provvedimento amministrativo debba essere utilizzato per verificare tale conformità.**



### *III. Conclusioni Unitel.*

La figura del tecnico comunale nell'ambito delle procedure di gestione delle discipline edilizie e urbanistiche è il soggetto e il destinatario principale. È il professionista che deve interpretare, autorizzare, coordinare, rilasciare, negare... Il tecnico comunale è colui che in tutto il paese è tenuto a svolgere un ruolo determinante per la gestione e lo sviluppo delle costruzioni.

Se noi tecnici comunali, "addetti di trincea", non siamo dotati di strumenti legislativi omogenei, snelli, chiari, inconfutabilmente precisi, il sistema "Italia" ne risentirà e la "rigenerazione urbana", tanto auspicata, non potrà decollare né si potrà dare quell'impulso per il rilancio non solo economico ma anche sociale e culturale necessario per ridare slancio al paese.

**L'UNITEL** da anni segnala tale mancata presenza nei tavoli di concertazione sulle tematiche edilizie e urbanistiche. Possiamo fornire la dovuta **assistenza** a coloro che sono impegnati nella redazione dei disegni di legge, ed **utilizzare** il bagaglio di esperienze ed informazioni che tutti i responsabili tecnici delle strutture comunali hanno in **dotazione**. **L'UNITEL** svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali **e resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant'altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo unico delle costruzioni.**

**Salvatore Di Bacco**  
Comitato Scientifico Unitel

**Claudio Esposito**  
Presidente Unitel

## CONTRIBUTI

1. *Demolizione e ricostruzione (c.d. demoricostruzione) e ristrutturazione edilizia: appunti per una ricostruzione tra normativa, prassi e giurisprudenza (penale e amministrativa). (Avv. Andrea DI LEO).*

### Premessa.

La questione della demolizione e ricostruzione, a causa della continua, imperterrita e stratificata, modifica dell'art. 3, co. 1, lett. d) TUEd continua ad "affaticare" la giurisprudenza, amministrativa e penale.

La quale, anche a valle delle recenti modifiche ("ampliative", nell'intento del Legislatore) apportate nel 2020-2021, continuano ad incontrare talune resistenze o, comunque, letture restrittive da parte della giurisprudenza, in particolare, ma non solo, penale.

Di ciò abbiamo "plastica" evidenza con la maxinchiesta sui "grattacieli di Milano", in relazione alla quale il Legislatore, in sede di conversione del D.L. 69/2024 - c.d. Decreto Salva Casa - sta elaborando il c.d. "Salva Milano".

Pomo della discordia è, come noto, fin quanto possa spingersi, in punto di trasformazione del preesistente, la ricostruzione a valle della demolizione e, di conseguenza, quale sia la soglia di discontinuità con il fabbricato demolito oltrepassata la quale l'intervento sia da qualificare non più come "ristrutturazione edilizia" ma nuova costruzione.

Vi è, poi, la questione ancillare (ma non di minore importanza) del regime abilitativo di tali interventi, ossia se essi siano assoggettati a SCIA, ex art. 22, co. 1, lett. d) (ristrutturazione edilizia c.d. leggera ex art. 3, co. 1, lett. d) ), o a permesso di costruire (art. 10, co. 1, lett. a), quali interventi di nuova costruzione, ex art. 3, co. 1, lett. e.1) o, infine, a permesso di costruire/SCIA "alternativa ex art. 10, co. 1, lett. c) - 23, co. 1, lett. a) TUEd.

Si tratta, con tutta evidenza, di un groviglio che ha ormai raggiunto dimensioni difficilmente gestibili e che richiederebbe un urgente intervento di riordino del sistema delle categorie di intervento e dei titoli edilizi.

Proviamo ad andare con ordine.

### I. La demoricostruzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione post "Semplificazioni 2020".

Ferma la "tradizionale" nozione generale 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") rimasta immutata negli anni, il cuore dell'art. 3, co. 1, lett. d), per quanto qui ci interessa, è nel passaggio in cui si dispone che rientrano nella ristrutturazione edilizia anche gli interventi di "demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa 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'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana".

Prima delle modifiche apportate dalla L. 120/2020, di conversione del D.L. 76/2020 (Decreto Semplificazioni) la norma si limitava a disporre che "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 (...)".

Appare evidente, per differenza, come il Legislatore del 2020 abbia voluto incidere significativamente sulla fattispecie della demoricostruzione (in ristrutturazione edilizia), giacché oggi ci si riferisce alla possibilità di pervenire ad un fabbricato con diversa sagoma, prospetti, sedime e, soprattutto, "caratteristiche

planivolumetriche e tipologiche”.

Quanto alla volumetria preesistente - limite “invalidabile” nel testo precedente - la norma oggi consente incrementi volumetrici ammessi da norme di legge o di piano finalizzate al perseguimento di obiettivi di rigenerazione urbana.

### **I.1 Le “torsioni giurisprudenziali”: la Cassazione penale e la necessaria “continuità” con il fabbricato preesistente.**

In un simile contesto normativo, letto in particolare nella sovrapposizione tra ante e post L. 120/2020, norma quest’ultima che mantiene nell’alveo della ristrutturazione edilizia quella ricostruzione differente quanto a (i) sagoma; (ii) prospetti; (iii) sedime e (iv) caratteristiche planovolumetriche e tipologiche (degli incrementi di volumetria e della destinazione d’uso parleremo in seguito), appare, ad avviso di chi scrive, difficilmente comprensibile (se non con riferimento a casi assolutamente limite, sui quali torneremo brevemente) l’affermazione, radicata nella giurisprudenza della Cassazione penale, secondo cui l’interpretazione della lett. d) dell’art. 3 TUEd continuerebbe ad implicare che la necessaria conservazione della “traccia” dei fabbricati preesistenti, “dovendo l’immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelle del corpo di fabbrica preesistente” (Sez. III, sentenza 18.1.2024, n. 18044).

Ancora: “con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente” (Sez. III, 18.1.2023, n. 91669) o, ancora, l’affermazione secondo cui la struttura ricostruita “non possa prescindere dal conservare traccia dell’immobile preesistente” (così uno dei Decreti del GIP di Milano nella nota indagine).

La sentenza 18044/2024 della Cassazione richiama peraltro taluna giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale è escluso che l’esito della ristrutturazione demoricostruttiva possa condurre ad “un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria” pena il passaggio alla categoria della nuova costruzione (Sez. VI, 21.6.2023, n. 6092): ma non può omettersi di considerare che tale decisione del Giudice

Amministrativo (come le altre decisioni impropriamente richiamate dalla Cassazione, peraltro) è relativa ad una fattispecie ante L. 120/2020.

In senso opposto all’orientamento penalistico sopra riportato ha così avuto modo - secondo noi condivisibilmente - di osservare il TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 13.3.2024, n. 373, che alla luce del vigente testo dell’art. 3, co. 1, TUEd “che gli interventi di demolizione e successiva ricostruzione non richiedono necessariamente “... una certa continuità con l’edificio pregresso”, come invece sostenuto dall’Amministrazione resistente”.

Senonché la tesi “penalistica” è stata seguita, di recente, anche dal TAR Lombardia, Milano, con la (nota) sentenza 7.8.2024, n. 2353.

**Il caso deciso dal TAR non è uno dei famosi, o famigerati, “grattacieli”: oggetto del contendere è la demolizione di un fabbricato ad uso deposito e vari annessi pertinenziali, solo piano terra, con successiva realizzazione di una palazzina residenziale di due piani fuori terra.**

La sentenza ha ritenuto l’intervento illegittimo per vari aspetti (che non ci interessano dal punto di vista “generale”), soffermandosi (per così dire) anche sul tema della qualificabilità quale ristrutturazione edilizia ovvero nuova costruzione.

Ciò che, sempre ad avviso di chi scrive, appare singolare è che la disamina della portata (chiaramente) innovativa su tale aspetto della L. 120/2020 in tema di DR e discontinuità rispetto al preesistente (ossia la possibilità di realizzare un fabbricato diverso per sagoma, sedime, prospetti, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con possibili aumenti di volume ove ammessi da norme di rigenerazione urbana) si risolve in un ragionamento apodittico che rinvia, come nel caso del “filone penale”, ad una giurisprudenza ante L. 120/2020.

In particolare, (anche) il TAR Milano non spiega in alcun modo: la differenza tra ante e post L. 120/2020 (all’intervento del Legislatore deve essere

riconosciuto un effetto utile piuttosto che nessun effetto, questo è un canone interpretativo ineludibile); da dove tragga origine e in cosa consista, in concreto, la regola della necessaria correlazione tra fabbricato demolito e fabbricato ricostruito.

## 1.2 Le zone grigie.

Poste le considerazioni cui si è pervenuto sopra circa la correttezza di quella che si definiva come la “tesi penalistica”, occorre esaminare quei parametri (diversi, ribadiamo, da una ferrea quanto ingiustificata regola di “continuità” tra demolito e ricostruito) rispetto ai quali il confine tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione è senz’altro meno marcato.

Ci riferiamo, in particolare, a:

- accorpamenti e frazionamenti di cubatura;
- ampliamenti volumetrici;
- cambio di destinazione d’uso.

### 1.2.1 - “Demolizione e ricostruzioni” e “demolizioni e ricostruzione”

Il riferimento, nella definizione di demoricostruzione, alla variabilità di tutti i parametri edilizi e, in particolare, alla possibilità di variare anche le “caratteristiche planivolumetriche e tipologiche” determina una possibile incertezza interpretativa in ordine alla possibilità di demolire un’unica cubatura originaria, con realizzazione di più corpi di fabbrica o, al contrario, alla sostituzione di più corpi di fabbrica con un’unica nuova costruzione. Le due ipotesi non sembrano, almeno non a priori, da escludere: infatti, stando al significato proprio delle parole oggi adoperate nella norma di legge tra le caratteristiche planivolumetriche ben possiamo ricomprendere anche le due ipotesi di “frazionamento” e “accorpamento” di cubature preesistenti (e ciò anche combinandovi i parametri del sedime e delle caratteristiche tipologiche).

La redistribuzione della cubatura sul lotto non sembra quindi in assoluto determinare uno sconfinamento dalla categoria di intervento della ristrutturazione edilizia, ferma restando, in tali ipotesi la necessità di verificare la disciplina relativa alle distanze, anche avuto riguardo all’art. 2-bis, co. 1-ter del medesimo D.P.R.

380/2001 (tema sul quale, in questa sede, non ci soffermeremo).

La fattispecie in esame, tuttavia, “confina” con l’intervento di cui all’art. 3, co. 1, lett. f), D.P.R. 380/2001, ossia la “ristrutturazione urbanistica “: *ossia gli interventi “volti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale “.*

In linea con tale soluzione interpretativa si segnala, così, il parere 29.12.2021 del Servizio Territorio della Regione Emilia-Romagna: *“ogniquale sia prevista la completa demolizione di uno o più edifici esistenti nello stesso lotto, con successiva ricostruzione sul medesimo lotto o di un unico edificio (nel caso di accorpamento) o di più edifici (nel caso di frazionamento)”* si rientra nella “nuova” ristrutturazione edilizia demo-ricostruttiva.

E ciò salvo il caso in cui l’intervento “sconfini” nella fattispecie della “ristrutturazione urbanistica “, ossia quando esso *“comporti effetti che esulino dal campo meramente edilizio della demolizione e ricostruzione di uno o più edifici (sia pure con le innovazioni introdotte dal D.L. n. 76/2020) e, dunque, un diverso assetto del territorio dovuto, ad esempio, al frazionamento del lotto originario di intervento, alla definizione di differenti indici di edificabilità per ciascun lotto, alla realizzazione o rifacimento di dotazioni territoriali, di tratti di infrastrutture per la mobilità, di parcheggi, di reti e servizi pubblici, ecc.”*, così come il caso di *interventi edilizi (di frazionamento/accorpamento cubature) che determinino un “trasferimento di volumetrie da un lotto ad un altro” con conseguente “creazione di un diverso assetto territoriale“.*

Chiaramente, invece, laddove si acceda alla tesi penalistica, non potrà che pervenirsi, sempre e comunque, ad una valutazione in radice negativa (è il caso deciso dalla già citata Cass. n. 18044/2024).

Da segnalare, inoltre, la lettura restrittiva

fornita da TAR Puglia, Bari, Sez. III, 10.3.2023, n. 479, secondo cui “richiamando l’art. 3, comma 1, lett. d) del d.p.r. n. 380/2001, non può non evidenziarsi (...) che la disposizione precisa, letteralmente, che siano “*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*”.

*Per cui è evidente che, secondo la chiara ratio legis e anche la formulazione letterale della previsione normativa, si stia individuando come possibile oggetto di intervento ammissibile di “ristrutturazione edilizia” un unico organismo edilizio di progetto, riveniente da uno o - al massimo - da più organismi esistenti, ma mai il contrario.*

*All’opposto, nel caso oggi in esame - ove l’intervento proposto dalla ricorrente fosse assentito - si verificherebbe l’esatto contrario di quanto normativamente previsto.*

*D’altronde la possibilità di trasformare un solo organismo edilizio in una pluralità di organismi edilizi (...) determinerebbe una inammissibile trasformazione di rango “urbanistico” più che “edilizio”, tale da sfociare nella definizione di “ristrutturazione urbanistica” come stabilita dall’art. 3, comma 1, lett. f) del d.p.r. n. 380/2001 (“quelli rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale”).*

### **I.2.2 - Gli incrementi volumetrici.**

Nel testo anteriore alla L. 120/2020 l’ampliamento volumetrico, pacificamente, non rientrava nel perimetro della ristrutturazione edilizia tramite demolicostruzione.

Esso era contemplato - così come lo è ancora - da un lato nella ipotesi della nuova costruzione ex art. 3, co. 1, lett. e.1) (ampliamento di fabbricati esistenti) e, dall’altro, nella ristrutturazione edilizia c.d. pesante, ex art. 10, co. 1, lett. c).

Al riguardo giova subito osservare come la Tabella A - d.lgs. 222/2016 - chiarisca (punto 8) che nel perimetro di quest’ultima categoria

rientrano solo gli interventi che “*non prevedono la completa demolizione dell’edificio esistente*”.

Come noto, la L. 120/2020 ha previsto per gli interventi demoricostruttivi ex art. 3, co. 1, lett. d) TUEd la possibilità di “incrementi di volumetria”, ma ciò “nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana”.

Al netto della equivoca formulazione letterale della norma, l’interpretazione consolidatasi (aderente alla ratio della disposizione) è quella per cui le norme legislative o pianificatorie che ammettono tali incrementi volumetrici devono essere necessariamente riferite (o riferibili) ad interventi di “*rigenerazione urbana*”.

Dunque, in disparte la questione definitoria di quali siano gli interventi di rigenerazione urbana (talune normative regionali facilitano il compito, in altri casi l’indagine sulla finalità delle norme che ammettono incrementi può essere più problematica), ciò che è chiaro è che “la deroga non è estesa a qualsiasi disposizione che consenta incrementi volumetrici (p.es. in funzione premiale o incentivante), ma vale soltanto per le ipotesi in cui questi siano strumentali a obiettivi di rigenerazione urbana (...)” (così la Circolare MIT - Ministero P.A. del dicembre 2020).

Lo ha ricordato, a nostro avviso condivisibilmente, la recente sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 2.5.2024, n. 4005, laddove si evidenzia che ai sensi dell’art. 3, co. 1, lett. d), TUEd, “l’incremento volumetrico eccezionalmente (...) conseguibile con un intervento di ristrutturazione edilizia è soltanto quello specificamente ammesso una tantum dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali per tale tipo di intervento e non quello (eventualmente) maggiore connesso all’indice edificatorio previsto per gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica” (in termini analoghi: Cons. Stato, Sez. VI, 12.4.2024, n. 3357; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 29.4.2024, n. 2107; TAR Veneto, Sez.

II, 7.5.2024, n. 915).

Torneremo su tale decisione in seguito, per evidenziarne, invece, alcuni passaggi, a nostro avviso, non condivisibili.

Sul tema, ancora, si segnala anche TAR Liguria, 1.3.2024, n. 171.

Oggetto del contendere era la possibilità di qualificare una demoricostruzione con incremento volumetrico del 35% - ammesso dalla normativa ligure sul Piano Casa - come ristrutturazione edilizia.

Molto chiare le considerazioni al riguardo del TAR secondo cui “l’intervento proposto dal ricorrente è pacificamente assentibile ai sensi dell’art. 6 della citata l.r. n. 49 che prevede la demolizione e ricostruzione, con incremento fino al 35% del volume esistente, degli edifici prevalentemente residenziali o assimilabili che “necessitano di interventi di riqualificazione urbanistica, architettonica e/o ambientale, (...).

L’art. 1, comma 1, della l.r. n. 49/2009, inoltre, identifica le finalità del “piano casa” con “l’adeguamento funzionale, architettonico e ambientale degli edifici attraverso l’ampliamento dei volumi esistenti, nonché la riqualificazione urbanistica, paesistica e/o ambientale attraverso il rinnovo del patrimonio edilizio esistente in condizioni di rischio idraulico o idrogeologico o di incompatibilità urbanistica anche mediante l’applicazione di nuove tecnologie per la sicurezza antisismica, l’efficienza energetica e la sostenibilità ambientale degli edifici”.

Alla luce di tali previsioni, pare evidente come gli interventi di demolizione e ricostruzione previsti dal “piano casa” ligure siano orientati proprio a garantire il conseguimento di quegli obiettivi di “rigenerazione urbana”, vale a dire di miglioramento della qualità del tessuto edificato, che li rendono compatibili, secondo la vigente versione dell’art. 3 del t.u. edilizia, con la categoria della ristrutturazione edilizia.

Non vi è ragione, pertanto, per ritenere che il carattere “premiale” degli aumenti volumetrici previsti dalla l.r. Liguria n. 49/2009 sia di per sé incompatibile con la rinnovata definizione di ristrutturazione edilizia”.

## 1.2.2 - I cambi di destinazione d’uso.

Altra zona apparentemente grigia - anzi: con seri potenziali profili di contraddittorietà rispetto alla finalità perseguita dall’art. 3, co. 1, lett. d) TUEd post L. 120/2020 - attiene al fatto che nell’ambito dei parametri modificabili in seno ad una demoricostruzione qualificabile come ristrutturazione (li ricordiamo: “sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche”, oltre alla “volumetria”, nei casi speciali di cui si è detto poc’anzi) non vi è un esplicito riferimento alla destinazione d’uso.

In effetti, i parametri modificabili in tale speciale tipologia di ristrutturazione (e che, ad onta di quanto afferma la Cassazione, possono condurre ad un fabbricato del tutto discontinuo rispetto al precedente) abbiamo “solo” quelli “fisici” in senso stretto senza alcun riferimento al dato “funzionale” (ossia, la destinazione d’uso).

Lo evidenziò subito la già citata Circolare interministeriale laddove evidenziò che “il riferimento alle “caratteristiche tipologiche” dell’edificio preesistente va letto in stretta correlazione col richiamo agli “elementi tipologici” contenuto nella definizione di restauro e risanamento conservativo di cui alla lettera c) del medesimo articolo 3 (che in parte qui riproduce la nozione introdotta dall’art. 31, comma 1, lettera c), della legge 5 agosto 1978, n. 457). Pertanto, si tratta di una nozione da non sovrapporre a quella di destinazione d’uso dell’edificio - la quale è stabilita dal titolo abilitativo sulla base delle norme urbanistiche di riferimento - e che ha un contenuto al tempo stesso architettonico e funzionale, individuando quei caratteri essenziali dell’edificio che ne consentono la qualificazione in base alla tipologia edilizia (p.es. costruzione rurale, capannone industriale, edificio scolastico, edificio residenziale etc.)”.

L’assenza di un espresso riferimento alla possibilità, in seno ad un intervento demoricostruttivo, di mutare anche la destinazione d’uso senza che ciò determini un automatico passaggio alla categoria della nuova costruzione appare, tuttavia, superabile per via interpretativa, alla luce di diversi elementi.

E ciò a partire, in primis, da un rilievo fondamentale: se la ratio della nozione di demoricostruzione “innovativa” (ossia: sostituzione edilizia) è quella di consentire (come anche da espresso riferimento in sede di disciplina degli eventuali incrementi volumetrici) interventi di rigenerazione e riqualificazione edilizia, sarebbe assai contraddittorio che una ristrutturazione nella quale è ammesso modificare sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planovolumetriche e tipologiche nonché un incremento di cubatura non possa contestualmente - senza che ciò determini una modifica della categoria di intervento - determinare anche un cambio di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante.

Basti pensare che oggetto “tipico” degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente che il legislatore ha inteso semplificare, tramite una nozione così ampia di ristrutturazione demoricostruttiva, sono proprio edifici produttivi, industriali ed artigianali da riconvertire ad altre funzioni (il che implica, gioco-forza un cambio d’uso urbanisticamente rilevante oltre che, sotto altro profilo esaminato prima, una necessaria discontinuità con il preesistente).

Posta tale premessa di fondo, si osserva che anche la ricognizione di alcuni indici normativi presenti in talune disposizioni del TUEd milita nel senso di “non escludere” che un intervento di ristrutturazione tramite demoricostruzione “innovativa” possa contestualmente “contenere” anche un cambio d’uso urbanisticamente rilevante.

D’altronde, occorre premettere che il TUEd, non contiene alcuna previsione generale atta ad inquadrare “automaticamente” il cambio d’uso in una specifica categoria di intervento e/o titolo abilitativo, essendo, piuttosto, il tema della destinazione d’uso e del suo mutamento considerato e disciplinato dal D.P.R. 380/2001 “incidentalmente” e specificamente ai fini delle singole categorie di intervento (ci torneremo) ovvero alla individuazione, nell’art. 23-ter di alcuni principi generali (senza alcuna statuizione puntuale in ordine a “categoria di intervento” e titolo abilitativo).

Tale impostazione ha trovato ora “ratifica” nelle modifiche da ultimo apportate dal D.L. 69/2024 conv. in L. con modifiche dalla L. 105/2024 (c.d.

sava casa), con il nuovo comma 1- quinquies, lett. b), dell’art. 23-ter TUEd laddove si dispone oggi che per il cambio d’uso (nelle ipotesi) richiamate dal comma 1-quinquies stesso nonché dal modificato comma 2) (occorre “il titolo richiesto per l’esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d’uso”).

Si consideri, ancora, che l’art. 3, co. 1, lett. b), TUEd, (anch’esso innovato dalla L. 120/2020) ammette oggi in seno ad interventi di manutenzione straordinaria opere che possono determinare un cambio d’uso urbanisticamente rilevante (purché non implicanti incremento del carico urbanistico).

O, altresì, si prenda in considerazione l’art. 10, co. 1, lett. c), del medesimo TUEd (disciplinante la ristrutturazione edilizia c.d. pesante) il quale impone il ricorso al permesso di costruire (o alla SCIA alternativa ex art. 23 TUEd) per i soli cambi d’uso urbanisticamente rilevante relativi ad immobili siti in zona A di PRG eseguiti contestualmente ad interventi di ristrutturazione edilizia pesante.

Infine, la (spesso troppo dimenticata) tabella A del d.lgs. 222/2016 (la quale ha valore precettivo, quanto al regime amministrativo, ex art. 2 del medesimo decreto legislativo), al netto di taluni necessari (e mai avvenuti) aggiornamenti alla luce delle modifiche al TUEd intervenute dal 2016 ad oggi, offre ulteriori rilevanti indici interpretativi:

- al p.to 7, tra gli “elementi costitutivi della fattispecie” della ristrutturazione edilizia leggera (art. 3, co. 1, lett. d), assoggettata a SCIA semplice), viene indicato il cambio d’uso urbanisticamente rilevante, purché non in zona A;
- al p.to 8, relativo alla ipotesi della ristrutturazione edilizia pesante ex art. 10, co. 1, lett. c), si fa riferimento - in linea con quanto poc’anzi osservato - alla fattispecie del cambio d’uso urbanisticamente rilevante in zona A.

Il quadro che precede, d’altronde, necessita, caso per caso, di essere integrato con la legislazione regionale (oltre che con le “prassi interpretative locali”) in punto di “regime abilitativo” (profilo che, comunque,

non incide direttamente sulla qualificazione intrinseca dell'intervento quale ristrutturazione o nuova costruzione).

Ed infatti, molte legislazioni regionali - esercitando la delega contenuta nell'art. 23-ter TUEd (che demanda alla normazione regionale la specifica disciplina dei cambi d'uso) - collegano il regime abilitativo occorrente per il cambio d'uso con opere al titolo necessario per l'esecuzione di dette opere (regola oggi, come visto, introdotta dalla L. 105/2024 al livello nazionale).

A titolo esemplificativo (e rimandando al completo quadro sinottico sul punto elaborato dall'ANCE), si segnalano:

- L.R. Lazio n. 36/1987, art. 7, co. 3 (secondo cui "I titoli abilitativi necessari per effettuare il mutamento della destinazione d'uso sono quelli connessi alle tipologie di intervento che li consentono, secondo quanto disposto dal d.p.r. 380/2001");
- L.R. Lombardia n. 12/2005, artt. 51 e 52;
- L.R. Umbria n. 1/2015, art. 155, co. 7;
- L.R. Veneto n. 11/2004, art. 42-bis, co. 3.

In conclusione, dunque, pare potersi escludere che a priori il cambio d'uso, ove connesso alle opere di ristrutturazione tramite demoricostruzione "innovativa" ex art. 3, co. 1, lett. d) TUEd determini "automaticamente" lo slittamento dell'intervento dall'alveo della ristrutturazione edilizia a quello della nuova costruzione, ovvero nell'alveo del titolo abilitativo permesso di costruire.

**II. - Il titolo abilitativo edilizio: la sovrapposizione tra l'art. 3, co. 1, lett. d) e l'art. 10, co. 1, lett. c) TUEd. E le indicazioni contraddittorie di Cons. Stato, Sez. IV, 2.5.2024, n. 4005.**

Arriviamo, così, alla questione del regime abilitativo degli interventi di ristrutturazione tramite demoricostruzione.

Al riguardo occorre muovere dall'art. 22, co. 1, lett. c) TUEd, a mente del quale sono soggetti a SCIA "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)".

Proviamo, dunque, a "sovrapporre", in ordine

alle ipotesi di demoricostruzione, l'art. 3, co. 1, lett. d) e l'art. 10, co. 1, lett. c).

La prima disposizione qualifica come ristrutturazione edilizia leggera gli interventi di demolizione e ricostruzione quelli comportanti la realizzazione di un fabbricato diverso quanto a sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, oltre che con incremento di cubatura nei casi di rigenerazione urbana (ove previsti dalla Legge o da PRG).

L'ultimo periodo della disposizione - a fronte di una gestazione assai problematica conclusasi con le leggi 34 e 91 del 2022 - esclude dal novero della ristrutturazione edilizia demoricostruttiva, ove non fedelissima (ossia con variazione di uno o più dei parametri edilizi sopra ricordati), gli interventi in parola se realizzati su immobili sottoposti a vincoli (salvo i vincoli "areali" ex art. 136, co. 1, lett. c) e d) e 142 del d.lgs. 42/2004) e sugli immobili ricadenti in zona A, salvo diversa previsione legislativa o di piano urbanistico.

L'art. 10, co. 1, lett. c), a sua volta, quale unica ipotesi (espressamente) prevista di demolizione e ricostruzione ricadente in ristrutturazione edilizia pesante (e, quindi, assoggettata a permesso di costruire ovvero SCIA alternativa ex art. 23 TUEd) menziona il caso della demoricostruzione non fedele di immobili ricadenti nei vincoli "areali" ex artt. 136, co. 1, lett. c) e d) e 142 del d.lgs. 42/2004.

Alla luce di tale previsione, può ritenersi che, al di là di questa speciale ipotesi, gli interventi di integrale demolizione e ricostruzione esulino dal perimetro della ristrutturazione edilizia pesante: in tal senso milita, ancorché mai aggiornato alle modifiche intervenute dal 2020 in poi, anche il p.to 8 della Tabella A d.lgs. 222/2016, laddove si individuava quale elemento della fattispecie ristrutturazione edilizia pesante la necessità che gli interventi "non prevedano la completa demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente" (ipotizzandone un aggiornamento all'attualità, tale indicazione andrebbe integrata con "salvo il caso di interventi di demolizione e ricostruzione su fabbricati



soggetti ai vincoli ex artt. 136, co. 1, lett. c) e d) e 142 del d.lgs. 42/2004”).

Da questo “incrocio” sembra potersi concludere - sia pur in un contesto normativo che non brilla per chiarezza - che la demoricostruzione innovativa:

a) in via ordinaria, costituisce ristrutturazione edilizia leggera ed è assoggettata alla SCIA “semplice” ex artt. 3, co. 1, lett. d) e 22 TUEd;

b) in caso incida su immobili soggetti a vincoli areali (art. 136, co. 1, lett. c) e d) e

142 del d.lgs. 42/2004) costituisce ristrutturazione edilizia pesante, ed è assoggettata a permesso di costruire ovvero SCIA alternativa, ex artt. 10, co. 1, lett. c) e 23, co. 01, lett. a) TUEd (come constatato anche da Cons. Stato, Sez. IV, 2.4.2024, n. 3022)

Residuano le ipotesi di demoricostruzione innovativa in caso di vincoli paesaggistici (e “beni culturali”) puntuali, da qualificarsi come nuova costruzione, e in caso di interventi in zona A, parimenti da qualificarsi come nuova costruzione, salvo diversa previsione legislativa (pensiamo alle varie normative regionali sulla rigenerazione urbana e simili) o urbanistica (ad esempio i PRG che ammettano in zona A interventi di demoricostruzione “infedele”).

**Il.1 In tale quadro (che si ritiene di aver ricostruito in modo abbastanza lineare e fedele al testo normativo nazionale) si inserisce la recente decisione Cons. Stato n. 4005/2024, sentenza prima già segnalata in punto di (corretta) precisazione circa il fatto che l’incremento volumetrico in caso di ristrutturazione edilizia tramite demoricostruzione è ammesso solo nel caso, speciale, di “rigenerazione urbana” (art. 3, co. 1, lett. d) TUEd).**

In tale decisione, al di là della specifica fattispecie decisa (caratterizzata anche da notevoli peculiarità dal punto di vista della disciplina urbanistica di riferimento) il Consiglio di Stato afferma che “in caso di modifiche complessive della volumetria degli edifici si ricade nel regime degli interventi subordinati a permesso di costruire” ex art. 10, co. 1, lett. c), TUEd (ergo: anche SCIA alternativa).

E la sentenza precisa altresì che “anche quando l’incremento di volumetria preesistente è espressamente consentito” per le finalità di

rigenerazione urbana nell’ambito di una demoricostruzione “si versa in una fattispecie che esorbita dalle opere di mero recupero, tanto è vero che l’art. 10, comma 1, TUE, annovera gli interventi di ristrutturazione edilizia novera gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino a un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici, tra quelli di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, prevedendosi l’assoggettamento di tale fattispecie al regime del permesso di costruire e non a quello della segnalazione certificata di inizio attività”.

Tale conclusione, e soprattutto il principio generale che pare affermare il Consiglio di Stato, risulta, alla luce della ricostruzione che precede, non condivisibile.

Infatti, l’attuale assetto normativo sembra deporre nel senso che l’intervento di demoricostruzione trasformativa, anche con ampliamento volumetrico ove connesso a norme di rigenerazione urbana, ricada nel perimetro dell’art. 10, co. 1, lett. c) TUEd (con conseguente assoggettamento a permesso o SCIA alternativa) solo nel caso di interventi su immobili vincolati ex art. 136, co. 1, lett. c) e d) e 142 del d.lgs. 42/2004.

Diversamente, in presenza di una integrale demolizione e ricostruzione (non in zona A, ipotesi che richiede, come visto, ulteriori valutazioni di carattere normativo e urbanistico) la fattispecie non potrà che essere ricondotta nell’alveo della ristrutturazione edilizia leggera ex art. 3, co. 1, lett. d) TUEd, assoggettata al regime della SCIA ex art. 22.

D’altronde, occorre ricordare nuovamente che la Tabella A del d.lgs. 222/2016, al p.to 8, nell’individuare (in base al testo del D.P.R. 380/2001 allora vigente) gli elementi della fattispecie ristrutturazione edilizia pesante, escludeva il caso della “completa demolizione e ricostruzione”, fattispecie oggi contemplata dall’art. 10, co. 1, lett. c), come detto, solo con riferimento agli immobili vincolati.



**UNITEL**

Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali

Avv. Andrea Di  
**LEGALTEAM**

Leo: Studio

2. Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).

Cenni sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale del concetto di ristrutturazione edilizia - La ristrutturazione edilizia "conservativa" e quella "ricostruttiva".

La compiuta definizione degli interventi edilizi ha avuto una sua prima positivizzazione normativa con la Legge n. 457 del 5.08.1978 (Norme per l'edilizia residenziale) che, all'art. 31, distingueva gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in "manutenzione ordinaria", "manutenzione straordinaria", "restauro e risanamento conservativo", "ristrutturazione edilizia" e "ristrutturazione urbanistica". In particolare, gli interventi di ristrutturazione edilizia venivano definitivi dalla legge del '78 come quelli "quelli volti 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".

La successiva evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia si deve soprattutto alla giurisprudenza, che a più riprese si è occupata, tra l'altro, della questione relativa alla possibilità equiparare alla "ristrutturazione" la "demolizione e ricostruzione". Si muoveva dalla considerazione che « il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte "nuovo"), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), degli medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali) » (Consiglio di Stato, sez. V, 30.09.1988 n. 946).

Si è venuto a formare, così, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nella categoria della ristrutturazione edilizia sono annoverabili anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr. tra tutte: Consiglio di Stato, sez. V, 5.03.2001 n. 1246; 28.03.1998 n. 369; 14.11.1996 n. 1359).

I concetti ed i principi espressi dalla giurisprudenza sono stati recepiti, con parziali innovazioni, dal legislatore che con la Legge n. 443 del 21.12.2001, prima, ed il D.P.R. n. 380 del 06.06.2001, poi, ha introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, nella sua formulazione originaria, prescriveva che «*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*».

Si è imposta, quindi, una concezione duale della ristrutturazione edilizia:

- la ristrutturazione edilizia cd. "conservativa", che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma;
- la ristrutturazione edilizia cd. "ricostruttiva", attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione. Questa particolare figura di ristrutturazione si articola in due fasi, la prima demolitiva e la seconda costruttiva, intimamente compenetrata in forza di un nesso di stretta ed inscindibile continuità teleologica e temporale.

Le due tipologie erano identiche quanto alla finale realizzazione di un "organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente", ma distinte dalla presenza o meno della demolizione del fabbricato preesistente. Quest'ultima, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la "fedele ricostruzione di un fabbricato identico", al punto da richiedere identità di sagoma, volume, area di sedime e, in generale, caratteristiche dei materiali. In questa prima fase, quindi, la ristrutturazione "ricostruttiva" era comunque ancorata al rispetto fedele dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, veniva a configurarsi una nuova costruzione (Consiglio di Stato, sez. V, 5.12.2014 n. 5988).

La originaria definizione è stata oggetto di una prima modifica ad opera del D.P.R. n. 301 del 27.12.2002, con

il quale è stato tolto il vincolo della fedeltà quanto ad area di sedime e materiali, imponendo soltanto il rispetto della «*stessa volumetria e sagoma*». Nondimeno, si è ritenuto, sulla scorta dei principi consolidatisi nella giurisprudenza e dei chiarimenti forniti dall'esecutivo con la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 07.08.2003, che le modifiche di collocazione dell'edificio ricostruito rispetto alla precedente area di sedime dovessero limitarsi alle varianti non essenziali di cui all'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001.

Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l'art. 30, comma 1, lett. a), del D.L. n. 69 del 21.06.2013, convertito con Legge n. 98 del 9.08.2013, in cui sono definiti «*“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. ... 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».

Quindi, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. “*ricostruttiva*”, l'unico limite previsto era quello della identità di volumetria rispetto al manufatto demolito, salve “*innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica*”, ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004, per i quali soli è prescritto anche il rispetto della “*medesima sagoma di quello preesistente*”.

Così facendo, il legislatore - dopo aver abbandonato il più generale concetto di “*fedele ricostruzione*”, attraverso la rinuncia alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali - ha escluso, per gli

immobili non vincolati, il riferimento anche alla “*sagoma preesistente*”.

Infine, la definizione della ristrutturazione edilizia è stata nuovamente rielaborata dall'art. 10, comma 1, lett. b), della L. n. 120 del 11.09.2020 (di conversione del D.L. n. 76 del 16.07.2020), sicché oggi l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 è così formulato: «*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. 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. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria ».*

L'ultima riforma dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta con il D.L. n. 76/2020, ha fatto cadere anche il vincolo dell'identità di volume rispetto al manufatto demolito, purché la modifica delle caratteristiche planovolumetriche e tipologiche dell'edificio esistente,

oltre ad essere (ovviamente) consentita dalle norme o dallo strumento urbanistico vigenti, sia dovuta alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sulle accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

### **Questioni aperte e dubbi interpretativi.**

Il discrimine tra “nuova costruzione” e “ristrutturazione edilizia ricostruttiva”.

Le principali novità introdotte alla nozione di ristrutturazione edilizia dal D.L. n. 76/2020 e prima ancora dal D.L. n. 69/2013 hanno fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi ed incertezze applicative, dovuti essenzialmente ad alcune criticità del testo normativo.

Tra le varie problematiche oggetto di aperta discussione, particolare attenzione meritano le questioni inerenti alla esatta delimitazione del perimetro della ristrutturazione c.d. “ricostruttiva”. Ci si è chiesto, invero, quali siano le innovazioni, in termini di volumetria ed area di sedime, che possono essere apportate al patrimonio edilizio esistente affinché si possa ragionevolmente rimanere ancorati ad un concetto di ristrutturazione.

Un corretto approccio interpretativo non può non riflettere la profonda modifica, financo concettuale, che la definizione della ristrutturazione edilizia ha subito tra la precedente codificazione e quella ora vigente, espressione di un concetto elastico di ricostruzione. Nondimeno, la premessa indefettibile dell'analisi delle caratteristiche proprie di tale categoria di intervento non può discostarsi oltremisura dai principi generali elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche in vigenza della precedente formulazione normativa.

Ci si riferisce, soprattutto, a quell'orientamento della giurisprudenza, invero prevalente, che ha posto l'accento sulla ratio della ristrutturazione edilizia, che non può che essere il recupero del patrimonio esistente, ossia la necessità di salvaguardare, quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali, un qualcosa di preesistente.

In applicazione di tale criterio ermeneutico, è stato evidenziato, a fondamento della possibilità di

ricomprendere nella “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”, che non necessariamente si devono conservare tutti gli elementi esistenti, nella loro individualità fisica e specifica, ma che comunque, pur nella possibilità di modificare aspetti anche sostanziali, non possono essere stravolti del tutto la consistenza, l'aspetto e soprattutto la collocazione degli edifici esistenti (tra tutte: T.A.R. Abruzzo, sez. I - L'Aquila, 30.04.2018, n. 179).

La giurisprudenza amministrativa più recente (il cui rilievo sopravvive alle ultime modifiche del testo dell'art.3 T.U.E.) - nel definire finalmente i tratti caratterizzanti della ristrutturazione edilizia, con particolare attenzione a quella ricostruttiva, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore - ha ribadito che « *L'elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente* » (Consiglio di Stato, sez. IV, 4.02.2020, n. 907).

Secondo questa interpretazione, che chi scrive si sente di dover condividere, il discrimine tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia, deve essere individuato nella compromissione (per la prima) o no (per la seconda) di un territorio diverso (cfr: T.A.R. L'Aquila n. 179/2018, cit.). Appare evidente, infatti, che una eccessiva dilatazione del perimetro della ristrutturazione edilizia ne comprometterebbe natura e finalità, portando, nei casi estremi, ad una inammissibile sovrapposizione con la nuova costruzione, se non addirittura ad interventi di radicale trasformazione del territorio che trascendono l'aspetto puramente edilizio.

Per tale ragione, anche con l'impianto normativo vigente si dovrebbe operare con cautela riguardo alle modifiche, ad esempio, dell'area di sedime, evitando di includere in tale tipologia di intervento le delocalizzazioni volumetriche o i trasferimenti di diritti edificatori, che possono essere governati soltanto attraverso processi di pianificazione urbanistica. Ciò anche sulla scorta dei principi desumibili dalle numerose pronunce della giurisprudenza (che non concernono, per ovvie ragioni, il nuovo recentissimo testo, ma che sono perfettamente valide almeno per quanto riguarda il sedime).

D'altronde, l'espresso riferimento operato dal legislatore al "sedime" (definito nelle definizioni uniformi approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni del 20.10.2016 come "Impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza") non consente interpretazioni estensive, slegate dal testo letterale della norma, che difatti non contiene alcun riferimento ai concetti di "delocalizzazione" o di "trasferimento di diritti edificatori" (c.d. "dematerializzazione" dello jus aedificandi).

**Gli interventi di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" e le norme sulle distanze tra le costruzioni (art. 2bis, comma 1ter, DPR 380/2001).**

In giurisprudenza ed in dottrina si è affermato il principio secondo cui nel caso di totale demolizione di un fabbricato e di una sua ricostruzione con diversa area di sedime non sia possibile derogare alle distanze previste per le nuove costruzioni, in quanto il costruendo edificio costituisce un'entità completamente nuova, anche se realizzata nel regime della ristrutturazione; quindi, la totalità dell'intervento presuppone il rispetto delle norme urbanistiche per i nuovi fabbricati, comprese quelle sulle distanze dal confine e da altri edifici previste dallo strumento urbanistico generale.

Invece, nel caso di demolizione e fedele ricostruzione, è altrettanto pacifico il principio in base al quale il ricostruendo edificio può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze (cfr. ex multis: Cass. civ., sez. III, 19.05.2020, n. 9189; Cass. Civ., sez. II, 10.02.2020, n. 3043; Cons. Stato, sez. IV, 12.10.2017, n. 4728; Cons. Stato, sez. IV, 14.09.2017, n. 4337).

Tale orientamento - che costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia - è stato recepito dal legislatore attraverso la modifica apportata all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

Come è noto, infatti, il comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, della L. n. 55/2019 e poi sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della L. n. 120/2020), nell'introdurre disposizioni di deroga ai limiti di distanza tra fabbricati, ha previsto, nella prima parte, che *"In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [quindi, anche nel caso di ristrutturazione edilizia*

*"ricostruttiva"]*, 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".

Tuttavia, quello che doveva (o sembrava essere) un mero recepimento nel panorama normativo di un principio di matrice giurisprudenziale, ha generato una serie di interrogativi, soprattutto per quanto previsto nella seconda parte del comma 1-ter dell'art. 2-bis, ossia che *"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 ..."*.

Ci si è chiesto, allora, se con tale passaggio il legislatore abbia inteso consentire la deroga alle norme sulle distanze legali anche per le parti di nuova costruzione in sopraelevazione, quando la ricostruzione avvenga realizzando un edificio avente un'altezza superiore a quello preesistente. E' evidente che, se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore stravolgimento di un altro principio consolidato nella materia, quello, cioè, secondo cui una sopraelevazione deve essere considerata sempre come nuova costruzione, potendo essere realizzata solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali tra le costruzioni e dai confini.

A nostro parere, siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento giuridico, se non altro perché si scontrerebbe con l'ineluttabile esigenza di tutela dei diritti dei terzi confinanti, dovendosi privilegiare, invece, l'orientamento in base al quale ogni variazione della collocazione fisica dell'edificio ricostruito, anche in termini altimetrici, rappresentando un novum, sia tenuta a rispettare le norme sulle distanze legali.

Va detto, invero, che anche i più recenti arresti giurisprudenziali hanno confermato i principi innanzi richiamati, ritenendo che una sopraelevazione, comportando sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro dell'edificio, non può qualificarsi come mero risanamento conservativo o ricostruzione dei volumi edificabili preesistenti e deve, pertanto, essere considerata come nuova costruzione, da eseguirsi solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali (cfr: Cons. Stato, sez. II, 19.10.2021, n. 7029; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3683; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3684. La Corte d'Appello di

L'Aquila, con sentenza n. 760 dell'1.06.2020, ha sostenuto che *“La sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione”*).

Tuttavia, con l'attuale formulazione del comma 1-ter i dubbi permangono.

### La ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” nelle fasce di rispetto stradale.

Aspetto sin qui poco considerato nella disamina delle fattispecie della ristrutturazione edilizia c.d. “ricostruttiva” è la sua compatibilità con le norme del Codice della Strada.

Infatti, il D.P.R. 16.12.1992, n. 495 - Regolamento di esecuzione di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.lgs. 30.04.1992, n. 285) - stabilisce che (ai fini della sicurezza della circolazione stradale e fuori dai centri abitati) le distanze dal confine stradale devono essere rispettate *“nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade”*.

Pertanto, qualsiasi tipo di intervento ricostruttivo, indipendentemente dalla sua qualificazione tecnico-giuridica - ossia se configurabile come *“nuova costruzione”*, come *“sostituzione edilizia”* o come *“ristrutturazione edilizia”* -, si scontrerebbe con il carattere assoluto della inedificabilità delle fasce di rispetto stradale. Così, l'intervento di demolizione e ricostruzione incorrerebbe di per sé nel divieto sancito dalla disposizione, indipendentemente dalla sua riconducibilità all'alveo della ristrutturazione edilizia.

Tale orientamento ha trovato avallo nella giurisprudenza (oltre che nello stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) soprattutto sulla considerazione che, in tema di distacchi delle costruzioni dalle sedi stradali, il divieto di costruire ad un certa distanza, imposto dal codice della strada (e a livello comunale dal Piano Regolatore), non può essere inteso restrittivamente, cioè come previsto al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire (per la prossimità alla sede stradale) pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma deve essere correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza,

dall'Ente titolare della strada per l'esecuzione di lavori, per l'impianto di cantieri, per deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limitazioni connesse alla presenza di costruzioni. Pertanto, il vincolo in questione, traducendosi in un divieto assoluto di costruire, rende inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale.

Si richiama, a titolo esemplificativo, la pronuncia della Cassazione civile, sez. I, sent. 11.02.2015 n. 2656: *“Con riguardo alle fasce di rispetto per l'edificazione nei centri abitati e alle distanze delle costruzioni dal confine stradale, la nozione di “ricostruzione” di un'opera edile non deve essere ricavata per analogia dalla normativa civilistica in tema di distanze, la cui ratio è la tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì direttamente dall'art. 18 d.l.g. n. 285 del 1992 (codice della strada) e dall'art. 28, comma 1, del relativo regolamento di cui al d.l.g. n. 495 del 1992, 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 (verosimilmente ma non necessariamente) a una demolizione e non soltanto alle “nuove costruzioni”, con la conseguenza che la demolizione successiva ricostruzione di opere preesistenti alla realizzazione della strada, per le quali era riconosciuta una deroga ai limiti di distanza, comportano l'obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo alla circolazione stradale che la normativa di settore ha inteso evitare e non possono che essere equiparate a una nuova costruzione di un fabbricato posto a distanza inferiore rispetto a quella consentita e per cui non è ammessa alcuna deroga”*.

Si deve dare atto, tuttavia, di un diverso orientamento (a dire il vero ancora minoritario) secondo cui se il *“fabbricato risultante da un intervento di demolizione e fedele ricostruzione può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze ... E, tale orientamento, codificato dal legislatore attraverso la modifica apportata dal d.l. n. 32/2019 all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia”*, allora è *“del tutto ragionevole ritenere che, in maniera speculare, l'edificio legittimamente presente all'interno dell'area di rispetto stradale, ove demolito e fedelmente ricostruito, sia sottratto al divieto di edificazione che riguarda le nuove costruzioni, ovvero le ristrutturazioni comportanti dislocazione e/o modifiche planivolumetriche, o*

gli ampliamenti” (TAR Toscana, sez. III - Firenze,  
1.09.2020, n. 1034).

**Avv. Roberto RAGONE:** *Funzionario  
Provinciale Esperto in Edilizia/Urbanistica*





<https://www.unitel.it/>

pec: [unitel@pecaruba.it](mailto:unitel@pecaruba.it)

Presidente: *Claudio Esposito*  
Vicepresidente: *Bruno Mazzina*  
Segretario: *Paolo Discenza*

Consiglieri

*Pierangelo Benedetti*  
*Emanuele Cappelletti*  
*Giuseppe De Iuliis*  
*Mirko Tucci*  
*Antonio Dolce*  
*Ivo Francesco Filosi*  
*Piero Fantilli*  
*Cono Gallo*  
*Amanda Giacchetti*  
*Pasqualino Laviano*  
*Alessandro Limido*  
*Luigi Maraldi*  
*Caterina Mariani*  
*Bruno Mazzina*  
*Silvio Mele*  
*Fabrizio Notarini*  
*Pietro Alessandrini*  
*Danilo Villa*

Direzione e coordinamento scientifico: *Geom. Salvatore Di Bacco*

Responsabile dell'Area Edilizia e Urbanistica Comune di Raiano (AQ)

Comitato scientifico UNITEL

## CHI SIAMO

**UNITEL - Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali** - è la storica Associazione che ha l'obiettivo di valorizzare la posizione professionale e tutelare la posizione giuridica dei tecnici degli Enti Locali, nonché di migliorare il servizio reso alle collettività dalle rispettive Aree Tecniche, che gestiscono rilevanti responsabilità amministrative, con significativi impatti sulla finanza locale.

La **base associativa UNITEL** è distribuita su tutto il territorio nazionale, e permette all'Associazione di cogliere in tempo reale i processi innovativi e le istanze di miglioramento dei Colleghi.

**Riconosciuta come persona giuridica** nell'ottobre 2005 con apposito dPR, l'Unione considera obiettivo prioritario la migliore qualificazione professionale dei professionisti tecnici della P. A. A tal fine organizza iniziative di formazione, di aggiornamento tecnico e normativo, realizzate attraverso giornate di studio e convegni. A queste azioni si affiancano il sito Internet [www.unitel.it](http://www.unitel.it), la pubblicazione trimestrale de "Il Nuovo Giornale dell'UNITEL" nonché contributi tecnici su testate quali "L'Ufficio Tecnico", "Il Sole 24 Ore", "Italia Oggi", "Edilizia e territorio", "Diritto e Pratica Amministrativa", "Architetti", "Rivista degli Appalti".

Il **sito Internet [www.unitel.it](http://www.unitel.it)**, giornalmente studiato da migliaia di Colleghi, riporta per esteso tutte le novità legislative, i commenti, gli schemi procedurali utili per le attività dei Tecnici pubblici; i Soci possono accedere a ulteriori servizi riservati on line, quale "L'Esperto Risponde", quesiti in tema di diritto penale, e una newsletter co-gestita con il Sole 24 Ore.

**UNITEL è stata presente in Rimini Fiera** con propri rappresentanti nei Comitati organizzativi e scientifici della manifestazioni **EuroPA e Ecomondo** (già Ricicla), al **Made Expo** nello spazio dalla stessa gestito "**Costruire Pubblico**", al SAIE Bologna e in tante altre primarie fiere italiane di settore a Napoli, Palermo, Piacenza, etc..

**L'Unione è componente della Consulta delle Associazioni professionali degli Enti Locali**, sotto l'egida e il coordinamento dell'ANCI, unitamente all'Anutel (Uffici Tributi), Ardel (Ragionerie), Anvu (Polizie Locali), Anusca (Stato Civile) e Caros (Ruoli Strategici); partecipa alle varie commissioni di lavoro al fine di valorizzare il patrimonio di professionalità tecniche presenti negli Enti, mettendole in rete e costruendo sinergie tra i diversi ambiti di competenza; abbiamo in corso l'organizzazione del premio di architettura "Civis" che premierà i Committenti Pubblici per opere realizzate con pratiche virtuose.

**Facciamo delle Associazioni e Ordini** che collaborano con l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici - ora ANAC- al fine di identificare e risolvere problemi interpretativi generali e fenomeni di vischiosità delle procedure.

**Rappresentanti dell'UNIONE sono presenti in varie Commissioni regionali** per la redazione delle tariffe dei prezzi per le opere edili ed impiantistiche e per l'aggiornamento pluriennale delle stesse, potendo contare sul supporto tecnico/editoriale dei Gruppi Maggioli, il Sole 24 Ore, CEL Editrice, Wolter Kluwer, Mediagraphic quali partner. Negli anni abbiamo cooperato con protocolli d'intesa con SIAS, l'associazione consorella dei tecnici della ASL, con ALA-Assoarchitetti, la maggiore associazione libero-professionale di settore, aderente alla Confindustria ed alla Consilp, al fine di coordinare ed armonizzare i rapporti tra i professionisti esterni ed interni alla pubblica amministrazione, con la comune finalità di migliorare il "prodotto" progettuale per la collettività, con SCAIS per l'impiantistica sportiva, con Energiada ed Ecosmorzo per la sostenibilità, con le Università Mediterranea di Reggio Calabria, "D'Annunzio" di Chieti, "Valle Giulia -Sapienza" di Roma, LUISS e del Molise oltre alla telematica "Marconi", "Federico II" di Napoli, con il Politecnico di Milano.

**Rappresentanze UNITEL vengono invitate alla Camera dei Deputati** dalla VIII<sup>a</sup> Commissione per pareri e indicazioni sulla materia urbanistica e delle Opere Pubbliche; tuttora l'Associazione partecipa con ITACA e ANCI alle riunioni per le modifiche al Codice degli Appalti D.lgs 163/2006, nonché alle audizioni

indette dall'Autorità per la Vigilanza.

**Sono stati siglati da tempo prestigiosi protocolli di intesa con l'ANCI** per operare su settori di comune interesse e con la sola finalità di offrire al cittadino un servizio ottimale per le proprie esigenze, con l'AVCP, con il CSLP (Consiglio Superiore dei LL.PP.).

L'attenzione dell'Associazione è rivolta prioritariamente al **settore degli appalti pubblici, dell'Urbanistica, dell'Ambiente** e attraverso il contributo di relatori provenienti dal mondo accademico, dalle istituzioni e dalle Professioni, UNITEL realizza convegni, work shop, seminari su tutto il territorio nazionale.

L'Associazione si è battuta per il passato e all'odierno con tutte le proprie forze per il ripristino dell'incentivo alla progettazione ex art.92 D.lgs. 163/2006 (famoso 2%), ridotto in giugno 2008 dalla L.133/2008 e ripristinato grazie allo sforzo notorio dell'Unitel dalla L. 201/2008, quindi ridotto ancora allo 0,5% dalla L.2/2009 (c.d. norma anticrisi) e poi riallineato al 2% (Legge su "lavori usuranti"), come da ultimo variato nell'agosto 2014 con la rimodulazione percentuale all'80%.

**UNITEL è ormai il punto di riferimento nazionale per tutti i dipendenti della P.A.** Consapevoli di tale responsabilità, vogliamo svolgere il nostro ruolo trainante ed incisivo al solo fine di porre in giusto risalto la figura del Professionista Pubblico Dipendente nonché valorizzare sia economicamente (considerate le grandi e gravose responsabilità), che professionalmente, la figura tecnica nella P.A.

Nel 2010 si svolse il **primo Congresso Nazionale**, evento aperto alla società civile, alle Istituzioni, al mondo della Cultura, in riunione per vari giorni a Roma. Il percorso non si è più interrotto: per l'anno 2011 abbiamo organizzato a Montesilvano (PE) il **secondo Congresso Nazionale** che ha avuto la partecipazione di oltre 700 persone. Il **terzo evento**, svoltosi a Fiuggi (FR) nel mese di maggio 2012, ha confermato la qualità e l'interesse delle problematiche trattate apprezzate anche dalla stampa nazionale. Il **quarto Congresso** del giugno 2013 dal titolo "Forum per la qualifica delle Professioni Tecniche Pubbliche e Private insieme per rilanciare la crescita" è stato momento topico per una opportunità di aggregazione propositiva per le migliori energie del paese, un alto incontro di riflessione da parte di tutti i protagonisti del sistema. Il **quinto incontro si è svolto a Caserta** del 2014, località scelta proprio per significare un rilancio morale in una particolare area della nazione afflitta da fenomeni di illegalità. Il **sesto Congresso ha avuto luogo a Cosenza** nel mese di giugno del 2015; si è affrontato il problema della corruzione ed alla ipertrofia normativa, che di quel fenomeno è in parte causa. A **Roma**, presso la sede dell'ANCE, nel **VII Congresso Nazionale** si è parlato delle recentissime novità dovute al **NUOVO CODICE DEI CONTRATTI**, con la presenza di tutti i protagonisti istituzionali e professionali dell'ambito tecnico. A **Napoli**, l'**VIII Congresso** ha avuto come tema la incentivazione per i professionisti della P.A. e la situazione applicativa delle norme del Codice dei Contratti spesso contraddittorie e pleonastiche.

Publicato nel mese di Settembre 2024.