



ROMOLO BALASSO – PIERFRANCESCO ZEN

# GLI INTERVENTI EDILIZI SULLE COSTRUZIONI ESISTENTI

SULLA RISTRUTTURAZIONE:  
PRESUPPOSTI E CONFORMITÀ



WEBAPP INCLUSA  
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO



# SOMMARIO

INTRODUZIONE .....	p.	7
<b>1. DEFINIZIONI LEGALI E GIURISPRUDENZIALI</b>		
<b>SUGLI INTERVENTI EDILIZI RIGUARDANTI L'ESISTENTE</b> .....	"	11
<b>1.1. Definizioni legali degli interventi edilizi</b> .....	"	11
<b>1.1.1. La manutenzione ordinaria e straordinaria</b> .....	"	12
<b>1.1.2. Restauro e risanamento conservativo</b> .....	"	17
<b>1.1.3. Nuova costruzione</b> .....	"	19
<b>1.1.4. L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia             prima dei decreti Semplificazione n. 76/2020             e n. 77/2021 ovvero dalla legge n. 457/1978 sino             al "decreto del Fare" e al "decreto sblocca Italia" .....</b>	"	20
<b>1.2. La ristrutturazione edilizia</b> .....	"	29
<b>1.3. La ristrutturazione urbanistica</b> .....	"	35
<b>1.4. L'intervento di ristrutturazione edilizia             nel d.P.R. n. 380/2001 dopo il decreto Semplificazione             n. 76/2020, convertito nella legge n. 120/2020</b> .....	"	36
<b>1.5. Riqualficazione e rigenerazione urbana</b> .....	"	41
<b>1.5.1. Concetti generali</b> .....	"	42
<b>1.5.2. Ristrutturazione edilizia in deroga</b> .....	"	44
<b>1.5.3. Il permesso di costruire convenzionato</b> .....	"	58
<b>2. PRESUPPOSTI E REQUISITI</b>		
<b>PER GLI INTERVENTI SULL'ESISTENTE</b> .....	"	63
<b>2.1. Premessa</b> .....	"	63
<b>2.2. Esistenza della costruzione</b> .....	"	63
<b>2.2.1. Rassegna di giurisprudenza</b> .....	"	64
<b>2.3. Stato legittimo degli immobili</b> .....	"	78
<b>2.3.1. Lo stato legittimo</b> .....	"	78
<b>2.3.2. Rassegna di giurisprudenza</b> .....	"	81
<b>2.3.3. Onere probatorio (<i>onus probandi</i>)</b> .....	"	91

2.3.4.	Obbligo conservazione documentale e diritto di accesso .....	p. 92
2.3.5.	Stato legittimo e titolo abilitativo.....	" 99
2.4.	Tolleranze costruttive .....	" 104
2.4.1.	Le tolleranze costruttive .....	" 104
2.4.2.	Rassegna di giurisprudenza .....	" 107
<b>3.</b>	<b>CONFORMITÀ</b> .....	" 108
3.1.	Premessa, nozioni e principi generali.....	" 108
3.2.	Conformità ai parametri di legalità.....	" 111
3.2.1.	Strumenti urbanistici.....	" 111
3.2.1.1.	Rassegna di giurisprudenza .....	" 114
3.2.2.	Regolamenti edilizi.....	" 116
3.2.2.1.	Rassegna di giurisprudenza .....	" 118
3.2.3.	Titoli abilitativi edilizi: progetto, modalità esecutive, condizioni/prescrizioni .....	" 121
3.2.3.1.	Rassegna di giurisprudenza .....	" 122
<b>4.</b>	<b>NORMATIVA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO</b> .....	" 131
4.1.	D.m. n. 1444/1968, art. 9 (Limiti di distanza tra i fabbricati) .....	" 131
4.2.	Legge n. 457/1978 (Norme per l'edilizia residenziale) .....	" 132
4.3.	Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 1918 del 16 novembre 1977 (Concessione di edificare - Opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali) .....	" 133
4.4.	D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) - Disposizioni citate e riportate nella loro evoluzione storica.....	" 135
4.5.	Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 4174/2003 (Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia) .....	" 158
4.6.	D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) .....	" 163
<b>5.</b>	<b>CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP</b> .....	" 167
5.1.	Contenuti della WebApp.....	" 167
5.2.	Requisiti hardware e software .....	" 167
5.3.	Attivazione della WebApp .....	" 167

## INTRODUZIONE

Il tema di partenza di questa pubblicazione è stata la *ristrutturazione*.

Presto però abbiamo dovuto, *obtorto collo*, ampliare i nostri orizzonti perché abbiamo subito compreso che se l'analisi si fosse fermata alle novità normative che hanno coinvolto la materia della ristrutturazione, si sarebbe persa la visione d'insieme che la *ratio* riformatrice presupponeva.

Potrebbe sembrare un argomento consunto ma ci troviamo in realtà di fronte ad un classico istituto tecnico-giuridico, assai complesso e affrontabile da differenti punti di vista tanto che nel tempo è stato declinato in modi assai diversi. Non aiuta a definire il campo di studio e approfondimento nemmeno il linguaggio comune. Quando un committente si rivolge al proprio professionista chiedendo il suo intervento per la *ristrutturazione della casa* generalmente sottintende un insieme di lavori idonei a rinnovare, in modo più o meno sostanziale, un edificio di proprietà. Naturalmente spetterà al tecnico spiegare e definire il concetto cercando, nel rapportarsi con il cliente, di determinare con maggiore esattezza possibile l'intervento sulla base della normativa vigente.

Il professionista dovrà tradurre la volontà del suo assistito (l'etimologia latina *trans-ducere* spiega sempre bene il senso delle parole) e cioè *portare oltre* il suo pensiero sussumendolo in una delle fattispecie normative conosciute. Quindi egli dovrà spiegare, ad esempio, che, sotto il profilo giuridico, potrà eseguire una *manutenzione straordinaria*, un *restauro* oppure proprio una *ristrutturazione di edilizia*. Conseguentemente, al profano della materia va subito detto che nel nostro ordinamento e nel testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380/2001), cioè nel *corpus* normativo che regola i procedimenti edilizio-amministrativi in Italia, non esiste uno specifico genere di lavori da ricondurre alla categoria "*ristrutturazione della casa*".

La definizione normativa che sembra avvicinarsi di più al concetto sopra esplicitato è proprio quella, appena nominata, della ristrutturazione edilizia così come l'art. 3, comma 1, lett. *d*), del testo unico citato la disciplina. Proprio per restringere il campo d'azione di questo libro anticipiamo fin d'ora che è di quest'ultimo concetto che vogliamo specificatamente occuparci. Anche se, come sopra si è cercato di mostrare, nella mente del cittadino medio con il termine ristrutturazione si fa riferimento ad un concetto vasto ed indefinito, sarà per forza necessario correlare tale nozione con le altre diverse categorie di intervento al fine di confrontarle in un gioco di differenze a cui anche il richiamo alla

giurisprudenza potrà essere d'ausilio. In ogni caso ci dovrà essere sempre la consapevolezza che la legislazione edilizia, sia quella generale che quella specialistica, presenta una complessità tale da rendere necessario un costante aggiornamento degli istituti base e delle loro definizioni.

Il concetto di *ristrutturazione edilizia* ha avuto fin dagli albori della legge n. 457/1978, passando poi ai decreti "del Fare" e allo "sblocca Italia", una articolata evoluzione per sfociare successivamente in una sorprendente, quanto ad amplificazione della fattispecie, nuova e diversa definizione con il decreto Semplificazione n. 76/2020, in seguito convertito nella legge n. 120 dell'11 settembre 2020.

Abbiamo imparato oramai a diffidare della parola *semplificazione* e in effetti, anche in questo caso, così come successo più volte nella pubblica amministrazione dalla riforma Bassanini (1997) in poi, la parola semplificazione ha nascosto delle insidie piuttosto che essere di sostanziale aiuto all'operatore del diritto. Infatti, con quest'ultimo intervento il legislatore voleva recepire la giurisprudenza che sull'argomento si era formata negli ultimi anni e quindi voleva consolidare un orientamento oramai consolidato specie in tema di demolizione e ricostruzione; non c'era la necessità di oscuri chiarimenti ministeriali (l'ossimoro è d'obbligo e fa riferimento alla circolare sottoscritta<sup>1</sup> da ben due Ministri che, quasi impauriti dalle possibili estensioni interpretative, hanno pensato bene di rendere più complicata l'esegesi normativa cercando di restringere il significato letterale del testo apparso invece, *ictu oculi*, di portata innovativa).

Ciò detto, l'istituto della ristrutturazione, così come è andato delineandosi negli ultimi anni, sarà senz'altro uno strumento utile per intervenire in un tessuto edilizio consolidato qual è quello italiano in cui la nuova edificazione è oramai fenomeno limitato e, comunque, minoritario in proporzione all'edificato esistente (a tal proposito sarà sufficiente ricordare che dal 2008 c'è stato un calo di oltre l'80% di nuovi permessi di costruire rilasciati); spesso si tratta di un tessuto antico o comunque non giovane come emerge dalle statistiche Eurostat e dall'Annuario statistico italiano redatto dall'Istat.

Il principale dato di interesse che emerge dalle statistiche Eurostat sulle abitazioni è quello relativo alla proprietà della casa ed è una parziale conferma di quanto da tempo si sostiene ovvero che la famiglia italiana tendenzialmente è proprietaria della casa in cui vive (dagli ultimi dati a disposizione si evince che il 73% della popolazione si trova in questa condizione); questo dato sebbene non ci pone ai vertici delle classifiche europee ci mette, comunque, al di sopra della media.

Possedere una casa è da sempre un obiettivo del c.d. "italiano medio" quasi uno *status symbol*. Non è un caso che prendendo le mosse da questa situazione di fatto parte della politica vorrebbe determinare anche gli indirizzi tributari (agendo, ad esempio, per mezzo delle patrimoniali). Questo dato ci differenzia da una buona parte dell'Europa ed è gravido di conseguenze. Infatti, il modello italiano rende più difficile una ristrutturazio-

<sup>1</sup> Ci riferiamo alla circolare del 17 dicembre 2020 a firma di Paola De Micheli del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Fabiana Dadone Ministro per la Pubblica Amministrazione.

ne radicale o se vogliamo pesante specie delle città e dei condomini dove è più difficile mettere d'accordo più proprietari di singoli appartamenti piuttosto di un unico proprietario che mette in locazione l'intero palazzo e che può attuare la sostituzione immobiliare direttamente.

Un elevato numero di famiglie proprietarie dei singoli appartamenti di cui è formato un palazzo conduce inevitabilmente ad avere come istituto di riferimento principale, appunto la ristrutturazione, che diventa periodicamente necessaria per mantenere in efficienza l'abitazione adeguandola agli standard abitativi e alle leggi che, specie in materia di servizi, si susseguono nel tempo chiedendo parametri di sicurezza ed efficienza sempre più severi (e quindi costosi). Dai dati dell'Istat ricaviamo, invece, che circa 83,4% della nazione vive nel 29,9% del territorio italiano e ciò significa che vi è un'alta concentrazione abitativa in una porzione di territorio piuttosto limitata. La conferma discende anche dalle percentuali di popolazione che vive in città ad alta urbanizzazione (oltre il 33%), le quali occupano solo il 4,8% del territorio, in città di media urbanizzazione (oltre 42%) le quali occupano il 22,7% del territorio.

Pertanto, emerge con chiarezza il dato che le residenze a sviluppo prevalentemente verticale, come possono essere condomini e palazzine, sono la tipologia edilizia più comune in Italia ma anche quella più difficile da gestire, anche perché spesso gli edifici in parola hanno un'età superiore ai cinquant'anni e sono frutto del boom economico che, come noto, non è sempre stato indice di buona qualità. Sempre dall'annuario statistico italiano apprendiamo che la quantità di persone che lamenta problemi strutturali casa si aggira attorno al 25%; una percentuale alta che però perde di significato quando andiamo ad analizzare le tipologie di doglianze legate soprattutto alla presenza di umidità, infiltrazioni e di discomfort in genere.

Da queste considerazioni dovrebbe risultare evidente come il recupero del patrimonio edilizio esistente, anche e soprattutto quello del dopoguerra, quindi non necessariamente di carattere storico, assume e continuerà ad assumere un ruolo sempre più centrale nella politica sulla casa. Ci sono milioni di case e appartamenti oramai arrivati al punto che per poter essere ancora utilizzati necessitano di essere ristrutturati magari anche con demolizione e ricostruzione... e più aumenta la vetustà degli immobili e maggiore sarà la necessità di intervenire.

Uno dei temi che il libro affronterà sarà, quindi, quello di cercare di capire come intervenire nella ristrutturazione di una casa e, soprattutto, cosa si può fare rientrare nel concetto di ristrutturazione avendo oramai compreso che nell'ambito della ristrutturazione possiamo fare ricadere i casi di redistribuzione degli ambienti, ma anche quelli di rifacimento di impianti, di sostituzione di infissi e finiture. Sono invece molto più complessi gli interventi di demolizione e ricostruzione, di ampliamento, sia all'interno che all'esterno della sagoma e dei volumi del fabbricato nonché quelli di consolidamento strutturale. Tuttavia, questa complessità è ora ricompresa nell'ampio concetto di ristrutturazione edilizia, istituto che, quindi, torna ad essere di attualità oltre a costituire una grande opportunità per gli operatori del settore.

Un famoso comico statunitense del Novecento (Milton Berle) a tal proposito rammentava al suo pubblico *"Se l'opportunità non bussava, costruisci una porta"*. Siamo ora certi che il bravo professionista e l'esperto tecnico sapranno cogliere l'occasione che l'ampiezza del nuovo concetto di ristrutturazione edilizia concede, così come ci sta insegnando l'esperienza sul campo relativamente, e a titolo esemplificativo, al c.d. "bonus 110" e agli altri incentivi riconosciuti – pur con vari ripensamenti – dal legislatore.

Anche noi considereremo questa pubblicazione come un'opportunità di approfondimento e confronto.

*Gli Autori*

# DEFINIZIONI LEGALI E GIURISPRUDENZIALI SUGLI INTERVENTI EDILIZI RIGUARDANTI L'ESISTENTE

Il termine edilizia racchiude in sé due nozioni tra loro collegate, una di carattere tecnico, secondo il quale per edilizia si intende il complesso di attività che si riferiscono alla costruzione di edifici di ogni genere, ed una di carattere giuridico amministrativo, che indica l'insieme delle normative che disciplinano la realizzazione degli edifici e gli interventi sugli stessi.

L'edilizia, dunque, racchiudendo un concetto ampio, si presenta come nozione che si intreccia inevitabilmente con quella di urbanistica, essendo essa correlata all'uso e alla pianificazione del territorio. L'urbanistica, infatti, ha come scopo la progettazione dello spazio urbano e la pianificazione complessiva delle modifiche del territorio al fine di evitare un'edificazione incontrollata. In altre parole, l'urbanistica, indica l'attività dei pubblici poteri diretta a garantire il governo del territorio e disciplinare l'insediamento umano in merito a tutto ciò che inerisce la città, evitando un'edificazione incontrollata da parte dei soggetti proprietari di terreni.

La disciplina urbanistica (le cui moderne basi sono state poste con la legge urbanistica nazionale n. 1150 del 17 agosto 1942) ha il compito, quindi, di regolare l'attività edilizia attraverso strumenti (c.d. "piani urbanistici") che stabiliscono e disciplinano le possibilità di utilizzazione e trasformazione del suolo, ossia dove e come si possa realizzare una costruzione e il suo conseguente legittimo uso o in che modo i soggetti che hanno la disponibilità di beni immobili possano intervenire sugli stessi.

Urbanistica ed edilizia sono perciò tra loro complementari: la prima identifica le potenzialità edificatorie del suolo, la sua conservazione e il suo mantenimento; la seconda garantisce il controllo preventivo dell'attività di realizzazione e modifica delle costruzioni sul suolo medesimo, la vigilanza e le sanzioni contro gli abusi. La relazione tra urbanistica ed edilizia si pone, dunque, in questi termini: l'urbanistica valuta il territorio nel suo complesso e lo sottopone ad un'attività di programmazione e progettazione ai fini edilizi, l'edilizia fa riferimento agli aspetti tecnico giuridici delle costruzioni.

## 1.1. Definizioni legali degli interventi edilizi

Il riferimento legislativo per la definizione e la classificazione degli interventi edilizi è contenuto, come noto, nell'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, meglio conosciuto come testo

unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (o, semplicemente, Testo Unico Edilizia, T.U. Ed.).

Gli interventi edilizi che il privato può svolgere consistono in:

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo;
- ristrutturazione edilizia;
- nuova costruzione;
- ristrutturazione urbanistica.

L'art. 17, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133/2014 (c.d. "sblocca Italia"), convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014, ha inserito nel corpo del testo unico l'art. 3-*bis* che contempla la tipologia dei c.d. "interventi di conservazione", consentiti sugli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, da individuare con lo strumento urbanistico, al proprietario in attesa del piano di riqualificazione urbana di determinate aree: egli può eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico-sanitario.

Nell'analisi della tipologia degli interventi occorre inoltre considerare anche il cambio di destinazione d'uso il quale, in alcuni casi, richiede per essere realizzato, che si ricorra ad una specifica tipologia d'intervento tra quelle sopra indicate, la quale si presenta più idonea alla diversa utilizzazione del bene; in altri casi può anche consistere in un semplice mutamento delle finalità cui la costruzione adempie, senza necessità di intervento alcuno.

### 1.1.1. La manutenzione ordinaria e straordinaria

L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, esordisce affermando:

*«Ai fini del presente testo unico si intendono per:*

- a) **"interventi di manutenzione ordinaria"**, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) **"interventi di manutenzione straordinaria"**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acqui-

## PRESUPPOSTI E REQUISITI PER GLI INTERVENTI SULL'ESISTENTE

### 2.1. Premessa

La giurisprudenza, sia amministrativa che penale, diversamente dalla legge nazionale (testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), contempla, tra i principi di diritto elaborati, due pre-condizioni necessarie per legittimare gli interventi su un immobile esistente, e cioè che detto immobile:

- 1) esista;
- 2) versi in stato legittimo.

### 2.2. Esistenza della costruzione

Riguardo al primo requisito, la giurisprudenza ha da sempre evidenziato che un fabbricato oggetto di intervento edilizio presuppone necessariamente la sua esistenza fisica, ovvero un organismo edilizio dotato delle murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura. Di conseguenza, si escludeva che un edificio diruto, e cioè un rudere, potesse essere oggetto di un intervento di ristrutturazione edilizia per l'impossibilità di valutarne con chiarezza la consistenza e, all'occorrenza, le dimensioni e le caratteristiche planivolumetriche ed architettoniche proprie del manufatto da recuperare.

Tuttavia, a seguito della modifica apportata alla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia con il d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013, nell'ambito della ristrutturazione edilizia sono stati ricompresi anche «*gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*».

La novella ha comportato la riconsiderazione sullo stato del fabbricato esistente, il quale ben poteva trovarsi nello stato diruto, di rudere o crollante che dir si voglia, qualora si dimostri la preesistente consistenza dell'edificio, ossia contezza della destinazione d'uso e dell'ingombro planivolumetrico complessivo, profilo quest'ultimo che richiede certezza in punto di murature perimetrali e di strutture orizzontali di copertura, ai fini del calcolo del volume preesistente.

In buona sostanza, con riferimento alla ristrutturazione dei ruderi, la giurisprudenza è pressoché unanime nel ritenere che «*non è sufficiente che si dimostri che un immobile è esistito e che attualmente risulti crollato per potere accedere alla sua ricostruzione come*

*“ristrutturazione edilizia”, ma è necessario che in concreto si dimostri non solo il profilo dell’an (che un certo immobile attualmente crollato è esistito) ma anche quello del quantum (che cioè si dimostri l’esatta consistenza dell’immobile preesistente del quale si richiede la ricostruzione). Il risultato è che se, invece, si riesce solo a dimostrare che in un certo luogo vi era in passato un immobile oggi demolito, ma non si riesce a dimostrarne la consistenza, la sua rinnovata edificazione deve essere inquadrata come “nuova costruzione”».*

L’onere di provare la preesistenza nei termini suddetti, spetta ai privati interessati. In linea generale, sono ritenuti idonei dalla giurisprudenza i documenti tecnici, fotografici e legali: atti notarili, rilievi fotografici anche storici, aerofotogrammetrie, visure e mappe catastali da cui si evince la presenza dell’originario fabbricato, risultanze di accertamenti peritali tecnici e atti di compravendita. In buona sostanza, la prova documentale da sempre richiesta è quella oggi sancita nella definizione di *stato legittimo* per le costruzioni realizzate in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire un titolo abilitativo (cfr. art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, del testo unico dell’edilizia, come inserito dal d.l. n. 76/2020 convertito dalla legge n. 120/2020).

La giurisprudenza, infatti, ritiene che per accedere ad un intervento su esistente, vi sia l’imprescindibile condizione che sia possibile accertare la preesistente consistenza di quanto demolito e/o crollato, e che tale accertamento sia effettuato con il massimo rigore e debba necessariamente fondarsi su dati certi ed obiettivi, quali documentazione fotografica, cartografie, ecc., in base ai quali sia inequivocabilmente individuabile la consistenza del manufatto preesistente, e cioè con adeguato grado di sicurezza.

Resta verosimilmente escluso che l’edificio esistente da assoggettare all’intervento di restauro e risanamento conservativo possa essere un rudere, ancorché sia possibile accertarne con sicurezza gli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ciò in quanto il ripristino è stato dal legislatore configurato nell’ambito degli interventi di ristrutturazione.

Tuttavia, sull’argomento non si possono escludere discipline regionali specifiche.

### **2.2.1. Rassegna di giurisprudenza**

Sul tema sopra tratteggiato si è pronunciata più volte la giurisprudenza della quale si riportano le pronunce più interessanti.

#### **TAR Campania, Napoli, Sez. 6, sentenza 2/09/2022, n. 5565**

Diversamente da quanto dedotto dal ricorrente, infatti, l’intervento in questione non può essere qualificato come di restauro e risanamento conservativo ex art. 3, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 380 del 2001 e neppure di ristrutturazione edilizia ex lettera d) del medesimo articolo, dal momento che il manufatto cui si riferiscono gli interventi e che si assume di voler “ricostruire”, eliminando le superfetazioni e riportandolo alla “consistenza originaria” di cui alle tavole allegate all’istanza risalente al 1973, in realtà già nel 1973 era un edificio privo di copertura e con murature ampiamente crollate, come si ricava dalla relativa pratica da cui emerge anche che la Soprintendenza ha espresso

## CONFORMITÀ

### 3.1. Premessa, nozioni e principi generali

L'attività edilizia, nel suo diverso esplicarsi, per le sue caratteristiche intrinseche ed estrinseche è potenzialmente interferente con il sistema delle pubbliche tutele, come caratterizzatosi nel tempo. Si deve dunque dedurre che la disciplina dell'attività edilizia, essendo strumentale al perseguimento delle finalità di tutela pubblicistica, può risultare offensiva di più beni giuridici, interessi e valori, per cui può essere espressa in normative relative a più materie legislative e regolamentari (*cf.* art. 117, Cost.).

In ogni caso, detta disciplina è costituita fundamentalmente dal diritto positivo, espresso in fonti primarie e secondarie variamente denominate (leggi, regolamenti, piani, programmi ecc.), e dal diritto vivente, di matrice giurisprudenziale.

Per quanto riguarda la materia "governo del territorio", oggetto di legislazione concorrente, come già evidenziato nel capitolo dell'approfondimento normativo, la disciplina dell'attività edilizia è notoriamente di due tipi, o meglio, contempla due profili:

- a) urbanistico (disciplina edilizia in senso lato - *lato sensu*);
- b) edilizio (disciplina edilizia in senso stretto - *stricto sensu*).

I principi fondamentali dei suddetti aspetti, risultano stabiliti, rispettivamente, dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), come modificata e integrata, in particolare dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. "legge ponte"), e dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

Per quanto riguarda il testo unico edilizia, la parte prima, titolo II (Titoli abilitativi), prevede che:

- art. 6, comma 1: *Fatte salve le **prescrizioni** degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel **rispetto** delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo (omissis);*
- art. 6-bis, comma 2: [...] *tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono **conformi** agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono **compatibili** con la normativa in materia*

- sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio (omissis);*
- art. 12, comma 1: *Il permesso di costruire è rilasciato in **conformità** alle **previsioni** degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente;*
  - art. 12, comma 3: *In caso di **contrasto** dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le **previsioni** di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda [...];*
  - art. 20, comma 1, secondo periodo: *La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la **conformità** del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie alle norme relative all'efficienza energetica;*
  - art. 22, comma 1: *Sono realizzabili [...] nonché in **conformità** alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente [...];*
  - art. 23, comma 1: *[...] accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la **conformità** delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie;*
  - art. 24, comma 5, lett. c): *dichiarazione di **conformità** delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82.*

Dalle disposizioni suddette, risulta evidente che l'attività edilizia deve essere:

- **conforme** ai parametri di legalità descritti:
  - negli strumenti urbanistici;
  - nei regolamenti edilizi;
  - nella disciplina dell'attività edilizia;
  - in ogni altra normativa di settore avente incidenza con la disciplina dell'attività edilizia;
- **non in contrasto** con gli strumenti urbanistici adottati.

Il TUE, imponendo la *vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi (cfr. art. 27, co. 1)*<sup>1</sup>, dà ulteriore rilevanza alla pretesa legittimità dell'attività edilizia in termini "conformativi", ulteriormente collegandola alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi (che la legge non definisce). Va osservato che la disposizione di cui sopra non considera

<sup>1</sup> Così (per la prima volta) nella legge n. 47/1985, art. 4, comma 1 (la c.d. "legge del condono edilizio").

## NORMATIVA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO

Proprio per il taglio operativo che si vuole dare a questa trattazione, si è pensato di offrire una raccolta delle principali disposizioni di riferimento che potranno essere di più facile consulto nei vari rimandi che, negli approfondimenti contenuti in questa trattazione, sono stati fatti proprio in relazione alla normativa di seguito riportata.

### 4.1. D.m. n. 1444/1968, art. 9 (Limiti di distanza tra i fabbricati)

*Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b-bis), della legge n. 55/2019, le disposizioni di cui all'art. 9, commi secondo e terzo, del presente decreto, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alla zona di cui al primo comma, numero 3), dello stesso art. 9.*

Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

- 1) Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;
- 2) Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;
- 3) Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.

Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml. 5,00 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;
- ml. 10,00 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

## 4.2. Legge n. 457/1978 (Norme per l'edilizia residenziale)

### Art. 31

#### **Definizione degli interventi**

*(implicitamente abrogato dall'articolo 3 del d.P.R. n. 380 del 2001)*

1. Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:
  - a) interventi di manutenzione ordinaria, quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
  - b) interventi di manutenzione straordinaria, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;
  - c) interventi di restauro e di risanamento conservativo, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
  - d) interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;
  - e) interventi di ristrutturazione urbanistica, 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.
2. Le definizioni del presente articolo prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi
3. Restano ferme le disposizioni e le competenze previste dalle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni.

## CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

### 5.1. Contenuti della WebApp

La **WebApp inclusa** gestisce lo **Speciale "Testo Unico Edilizia"** con le seguenti sezioni informative in materia di accertamento di conformità, condono edilizio, permesso di costruire in sanatoria, demolizione delle opere abusive, strumenti di semplificazione:

- Normativa europea e nazionale;
- Linee guida in vigore e provvedimenti ANAC;
- Pareri del Consiglio di Stato;
- Giurisprudenza in materia di appalti pubblici.

### 5.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per gestire documenti PDF e Office.

### 5.3. Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

**[https://www.grafill.it/pass/0399\\_1.php](https://www.grafill.it/pass/0399_1.php)**

- Inserire i codici **[A]** e **[B]** presenti nell'ultima pagina del libro e cliccare sul pulsante **[Continua]**;
- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Per **accedere alla WebApp** cliccare sulla copertina del libro presente nello scaffale **Le mie App**.



Gli interventi edilizi sulle costruzioni esistenti hanno sempre costituito un tema complesso e particolare nella materia edilizio-urbanistica, sia dal punto di vista tecnico sia da quello giuridico-normativo. Tra le particolarità si possono annoverare le problematiche definitorie, e ancor più nello specifico, lo stabilire delle categorie di intervento in grado di “raccolgere” le casistiche della realtà, alla quale si è recentemente aggiunta quella sullo stato legittimo e le tolleranze costruttive. Ne sono prova due fatti: il primo che si giunge ad una classificazione soltanto nel 1978, ben 36 anni dopo la legge urbanistica fondamentale del 1942; il secondo è dato dai continui “ripensamenti” delle categorie riportate nel testo unico edilizia.

L'ulteriore fatto che le categorie di intervento sono funzionali al regime giuridico e amministrativo degli stessi, anche con riguardo alle sanzioni amministrative e penali, unitamente ai nuovi paradigmi di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, costituiscono l'impulso di questo lavoro di approfondimento.

Il volume si focalizza sui concetti fondamentali, presentandoli anche nella loro evoluzione temporale, ed analizza tutti quegli aspetti di maggiore criticità per gli operai professionali dei tecnici, siano essi della pubblica amministrazione o liberi professionisti, e quindi progettisti o direttore dei lavori. I contenuti risultano oculatamente scelti e corroborati da nutrita giurisprudenza amministrativa, penale e Costituzionale. Questo agile studio vuol mostrare agli operatori che la riqualificazione edilizia-urbanistica transita attraverso nuovi strumenti ed istituti, unitamente al fatto che quelli vecchi portano un carico di novità se diversamente considerati.

La **WebApp inclusa** gestisce lo **Speciale “Testo Unico Edilizia”** con le seguenti sezioni informative in materia di accertamento di conformità, condono edilizio, permesso di costruire in sanatoria, demolizione delle opere abusive, strumenti di semplificazione:

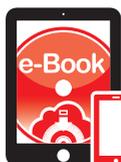
- Normativa europea e nazionale;
- Linee guida in vigore e provvedimenti ANAC;
- Pareri del Consiglio di Stato;
- Giurisprudenza in materia di appalti pubblici.

#### REQUISITI HARDWARE E SOFTWARE

Qualsiasi dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android; accesso ad internet e browser web con Javascript attivo; software per la gestione di documenti Office e PDF.

**Romolo Balasso**, architetto libero professionista, già autore di diverse pubblicazioni, svolge principalmente attività di consulente e formatore, approfondendo quegli aspetti tecnici regolati dal diritto positivo e vivente. È presidente del Centro Studi tecnico-giuridici Tecnojus, libera associazione volontaristica e senza scopo di lucro che unisce tecnici e giuristi nel comune intento di condividere la propria cultura professionale ed esperienziale su tematiche comuni, collaborando a livello nazionale con vari organismi professionali, istituzionali e categoriali.

**Pierfrancesco Zen**, Avvocato del Foro di Padova, con esperienze pregresse di funzionario e dirigente incaricato nella pubblica amministrazione. Autore di diverse pubblicazioni, anche giuridiche specie in materia di diritto amministrativo e civile, è fondatore del Centro Studi tecnico-giuridici Tecnojus. Facente parte dell'Associazione Avvocati Amministrativisti e dell'Associazione Tributaristi del Veneto, collabora con diversi Enti pubblici territoriali e non, con particolare riferimento ai Consorzi di Bonifica e all'ANBI regionale del Veneto.



WebApp



Assistenza  
tecnica

ISBN 13 978-88-277-0399-1



9 788827 703991 >

Euro 36,00