

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

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI  
NELLA SEGNATURA ALLEGATA  
REG PG/2021/198998  
DEL 08/03/2021

Al Comune di XXX

e p.c. XXX

**Oggetto: Parere in merito alla ristrutturazione edilizia ricostruttiva: scostamento dal sedime originario e modifica delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.**

**1.** Viene richiesto parere in merito alla disciplina delle distanze da applicare in caso di interventi che prevedano la demolizione e la ricostruzione di un edificio (siano essi RE ricostruttiva che PdC) recentemente introdotta dal D.L. semplificazione (innovando l'art. 2-bis, comma 3, del DPR n. 380 del 2001) e recepita dall'art. 10-ter della L.R. n. 15 del 2013.

La richiesta di parere muove da un caso specifico, del quale sono stati forniti dall'amministrazione comunale e dal progettista incaricato, rispettivamente, i parametri generali dell'intervento e gli elaborati progettuali. Tuttavia, a tal riguardo si ricorda che il Servizio scrivente non entra nel merito della verifica dell'ammissibilità di singoli interventi, la cui valutazione è di esclusiva competenza comunale, ma si limita a richiamare la disciplina giuridica che appare applicabile alla fattispecie descritta nella richiesta di parere, che si può così sintetizzare:

- Si ipotizza una **R.E. con demolizione e ricostruzione** di un **edificio legittimamente realizzato** che **non rispetta le attuali distanze dal confine e dagli edifici** (di seguito denominate "Distanze");

- I privati intenderebbero ricostruirlo **modificando le caratteristiche planivolumetriche dell'edificio** (passandosi da un edificio di tre piani fuori terra a uno a due piani con un proporzionale ampliamento della pianta per mantenere inalterato il volume complessivo dello stesso);
- I privati intenderebbero altresì realizzare l'edificio **nella medesima collocazione rispetto al fronte strada** (rispetto al quale parrebbe che l'attuale edificio non rispetta le distanze minime previste dalla disciplina vigente e che è prevista una modifica fuori sagoma nella parte retrostante) **non ritenendo possibile lo spostamento del sedime dell'edificio**;
- Sulla facciata fronte strada i privati intenderebbero prevedere un **balcone avente una profondità di 2,30 m.**

2. Per rispondere a questo quesito occorre considerare distintamente le tematiche che attengono: **a) all'area di sedime dell'edificio da ricostruire e b) alle modifiche che è possibile apportare all'edificio originario nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, avendo riguardo in maniera integrata alla nuova definizione degli interventi di R.E. ricostruttiva e alla nuova disciplina delle Distanze stabilita per i medesimi interventi edilizi** (oltre che agli interventi di demolizione e ricostruzione soggetti a permesso di costruire), introdotte entrambe dal decreto semplificazione per *“assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana”* (art. 10 D.L. n. 76 del 2020).

Infatti, **la nuova definizione della R.E. ricostruttiva** consente di apportare modifiche (oltre che al sedime) alla sagoma, ai prospetti, alle **caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente** (e incrementi volumetrici solo se funzionali all'adeguamento alla normativa antisismica, all'applicazione della normativa sull'accessibilità, all'istallazione di impianti tecnologici e all'efficientamento energetico<sup>1</sup> ovvero se previsti espressamente dalla legge o dal piano per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana).

Fanno eccezione a tale principio solo gli edifici vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004 e quelli collocati *“nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale, qualora il piano urbanistico non abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-*

---

<sup>1</sup> In merito a dette innovazioni, che comportano aumento della volumetria dell'edificio originario si veda il parere di questo Servizio prot. n. 60377 del 25 gennaio 2021 disponibile nel seguente link:

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-alla-nuova-definizione-dell2019intervento-di-ristrutturazione-edilizia-con-demolizione-e-ricostruzione-e-vincolo-della-fedele-ricostruzione>

*architettonico o culturale e testimoniale, per i quali gli interventi di demolizione e ricostruzione possono qualificarsi come RE solo se comportano la fedele ricostruzione dell'edificio” (lettera f. dell’Allegato alla L.R. n. 15 del 2013).*

Quanto al **rispetto delle Distanze**, l’articolo 10-ter della L.R. n. 15 del 2013, con riguardo agli interventi di R.E ricostruttiva, precisa che *“la ricostruzione è **comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, 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”***; specificando che, *“per distanze legittimamente preesistenti, si intendono le distanze dai confini e dai fabbricati stabilite dallo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare ai sensi dell’articolo 10 bis”*.

#### **a) Area di sedime dell’edificio da ricostruire**

È importante sottolineare che, com’è noto, queste disposizioni (statali, recepite fedelmente in ambito regionale), per promuovere gli interventi di rigenerazione urbana, hanno avuto proprio l’obiettivo di superare le precedenti previsioni normative e gli orientamenti giurisprudenziali, secondo cui in caso di edifici esistenti che non rispettassero le distanze ora vigenti e in generale per gli interventi di R.E. ricostruttiva prescrivevano il vincolo della **fedele ricostruzione**.

Nella nuova disciplina, invece, la fedele ricostruzione ha conservato la sua centralità nella disciplina di questi interventi solo in via di eccezione, nei due casi appena ricordati, di edifici tutelati ex D.Lgs. n. 42 del 2004 o collocati nei centri storici e aree assimilate ove ricorrano le condizioni sopra riportate; nei restanti casi (per così dire ordinari), la fedele ricostruzione non è più oggetto né di un obbligo né di un diritto dell’interessato (a poter ricostruire l’immobile “com’era e dov’era”). Si consideri infatti che:

- 1) grazie alla nuova definizione della RE ricostruttiva, l’intervento di demolizione e ricostruzione **può** comportare (a scelta dell’interessato) la modifica di tutti i principali parametri urbanistici ed edilizi dell’edificio compresa l’area di sedime e dunque il trasferimento dell’immobile, in altra area (quantomeno) all’interno del medesimo lotto di riferimento;
- 2) d’altra parte, la possibilità di ricollocare l’edificio nel medesimo sito dell’edificio originario è ora subordinato a due condizioni:
  - che l’edificio originario sia stato realizzato legittimamente;
  - **che non sia possibile una diversa ubicazione in ragione delle dimensioni del lotto.**

Pertanto, **nell’ipotesi caso in cui sia possibile detta ricollocazione, il privato non può usufruire della precedente possibilità (sempre e comunque) della fedele ricostruzione nel sedime originario.**

Questa possibilità (o meno) della ricollocazione dell'edificio nel lotto di riferimento, si ritiene che NON debba essere considerata in termini astratti, di impossibilità assoluta di rispettare le Distanze vigenti, anche modificando in modo significativo le caratteristiche dell'edificio; bensì in concreto, in considerazione delle caratteristiche planivolumetriche dell'edificio che il privato intende realizzare, avvalendosi della facoltà di apportare le modifiche ai parametri dell'edificio preesistente, più volte richiamata. In tal modo è infatti possibile coniugare sia il favor all'iniziativa del privato di recupero dell'edificio, sia l'interesse generale all'osservanza della disciplina sulle Distanze<sup>2</sup>.

Seguendosi il criterio interpretativo proposto, **la diversa collocazione diviene obbligatoria solo qualora l'edificio che il privato intende realizzare in sede di ricostruzione possa trovare nel lotto di riferimento una diversa collocazione che assicuri il pieno rispetto delle Distanze (se quelle esistenti risultino inferiori a quelle minime stabilite dalla legge o dal piano).**

Considerato l'obiettivo della norma (di contemperare le esigenze del privato con l'interesse generale all'osservanza delle Distanze) e il tenore letterale della disposizione (che qualifica le distanze legittimamente preesistenti un "limite" da osservare nella ricostruzione) si ritiene che si **debba** procedere alla ricollocazione dell'edificio da ricostruire, anche laddove sia possibile una **parziale modifica del sedime** che consenta comunque di aumentare il distacco dell'edificio da ricostruire dal confine o dalle pareti finestrate prospicienti, pur non potendo assicurare la piena osservanza delle Distanze vigenti.

A completamento della trattazione della tematica si evidenzia poi che:

- 1) le norme sulle Distanze sono qualificate dalla pacifica giurisprudenza come una disciplina imperativa che non può essere derogata con **l'assenso dei confinanti** (si veda Consiglio di Stato sentenza n. 6136 del 2019 e le pronunce ivi richiamata);
- 2) la nuova definizione di ristrutturazione edilizia non modifica l'inderogabilità del vincolo generato dalla **fascia di rispetto stradale**, che va sempre osservata anche in caso di demolizione e ricostruzione<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Infatti, in termini astratti si può ritenere che sempre, modificando anche radicalmente le caratteristiche tipologiche e planivolumetriche dell'edificio, lo stesso possa essere ricollocato nel lotto con pieno rispetto delle distanze. Ma è evidente che la stretta osservanza della disciplina delle Distanze non costituisce - come abbiamo visto - l'obiettivo primario perseguito dal legislatore con questa disciplina e, di conseguenza, il suo perseguimento non potrebbe giustificare il grave sacrificio dell'interesse del privato che comporterebbe. Appare piuttosto più coerente con l'obiettivo della legge di promuovere il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, contemperare i due interessi e richiedere la modifica del sedime solo laddove risulti compatibile con le caratteristiche planivolumetriche dell'edificio che il privato intende realizzare.

<sup>3</sup> Si rinvia a questo proposito al Parere espresso dal Servizio scrivente reperibile al seguente Link:

- 3) se l'intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti le Distanze deve essere realizzato **nel centro storico o negli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale**, individuati dalla pianificazione territoriale e urbanistica, sarà richiesto il titolo abilitativo o un piano attuativo in ragione di quanto precisato all'art. 10-ter, comma 3<sup>4</sup>.

#### **In sintesi:**

- il privato è sempre libero di ricollocare l'edificio da ricostruire (quantomeno) **in una diversa area dello stesso lotto** che rispetti le Distanze e ogni altra norma urbanistica ed edilizia vigente;
- il privato è libero di stabilire di ricollocare l'edificio da ricostruire **nella medesima area di sedime** se la stessa risulta pienamente rispondente alle Distanze e ad ogni altra norma urbanistica e edilizia vigente;
- **la ricostruzione dell'edificio nella medesima area di sedime non è consentita** se una diversa area di sedime consente di realizzare la ricostruzione con le caratteristiche planivolumetriche prescelte dal privato rispettando le Distanze. **In tal caso è obbligatorio ricollocare l'edificio da ricostruire in detta area;**
- **è inoltre obbligatorio modificare parzialmente l'area di sedime dell'edificio** da ricostruire con le caratteristiche planivolumetriche prescelte dal privato, se la nuova collocazione, pur non assicurando la piena osservanza delle Distanze, consente di attuare maggiori distacchi dai confini o dagli edifici prospicienti.

---

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-al-permesso-di-costruire-in-deroga-alla-pianificazione-urbanistica-e-necessaria-osservanza-dei-rispetti-stradali>

<sup>4</sup> “Nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale, individuati dalla pianificazione territoriale e urbanistica, gli interventi di demolizione e ricostruzione che presentano le caratteristiche di cui ai commi 1 e 2 possono essere realizzati direttamente previo rilascio o presentazione di titolo abilitativo edilizio qualora il PUG abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera b), e articolo 32, comma 8, della legge regionale n. 24 del 2017. In carenza di tali previsioni del PUG, i medesimi interventi sono consentiti esclusivamente nell'ambito degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e degli altri piani attuativi, atti negoziali e procedimenti speciali, comunque denominati, che ne stabiliscano la disciplina urbanistica ed edilizia di dettaglio. Sono comunque fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica nonché quelle della pianificazione urbanistica vigente fino alla data di entrata in vigore del PUG, che consentano di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione direttamente con il rilascio o la presentazione del titolo abilitativo edilizio”.

## **b) Modifiche che è possibile apportare all'edificio originario nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti**

Come abbiamo visto in precedenza, alla luce della nuova definizione di R.E. ricostruttiva, sia nel caso in cui si possa procedere alla ricostruzione “*nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti*” (cioè nella medesima area di sedime dell'edificio originario), sia nel caso in cui debba procedere alla necessaria ricollocazione dell'edificio (ove ricorrano le condizioni esaminate alla lettera a) il privato può liberamente modificare tutti i restanti parametri dell'edificio (sagoma, prospetti, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente). Ciò con le uniche eccezioni degli edifici tutelati ex D.Lgs. n. 42 del 2004 o collocati nei centri storici e aree assimilate ove ricorrano le condizioni sopra riportate. Gli eventuali incrementi volumetrici riconosciuti dal piano urbanistico nei casi ricordati in premessa, anche nel caso di collocazione dell'edificio da ricostruire nel medesimo sedime dell'edificio originario o nel sedime che consenta in tutto o in parte di rispettare le Distanze vigenti, “*possono essere realizzati con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito” (art. 10-ter, comma 2).*

Tuttavia, questa nuova configurazione delle caratteristiche dell'immobile può avvenire “*sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti*”, cioè non deve comportare una ulteriore riduzione né delle distanze dai confini né di quelle tra gli edifici.

Pertanto, se da una parte si deve ritenere **ammissibile l'aumento, in senso orizzontale e verticale del fronte o dei fronti dell'edificio che non rispettavano le Distanze**, in conformità alle precisazioni dell'art. 10-ter, comma 2, appena riportato; dall'altra, la legge **non ammette**:

- **che si realizzino riduzioni delle distanze** legittimamente preesistenti, in conseguenza delle modifiche delle caratteristiche dell'edificio ammesse dalla nuova definizione dell'intervento di R.E. ricostruttiva;
- **che si possa produrre una riduzione delle distanze** al disotto dei limiti minimi fissati dalla legge e dal piano **rispetto ad edifici precedentemente non impattati negativamente** dalla collocazione dell'edificio originario;
- **che i fronti dell'edificio originario che rispettano le Distanze oggi vigenti, possano essere modificate apportando una violazione delle stesse.**

3. Sotto quest'ultimo profilo, rispondendo ad un ulteriore specifico quesito del comune, si evidenzia che la realizzazione di **un nuovo balcone di m 2,30** di profondità sul fronte dell'edificio che risulta già non conforme alle Distanze oggi vigenti non può essere ammesso in quanto, ai sensi della DTU n. 39 (Allegato II alla DGR n. 922/2017), sono esclusi dal computo delle distanze solo gli elementi aggettanti con profondità inferiore o uguale a m 1,50, mentre quelli di dimensioni maggiori si computano interamente.

Pertanto, i balconi e gli altri aggetti che vengano realizzati nell'ambito delle modifiche della sagoma consentite dalla nuova definizione dell'intervento di R.E. ricostruttiva, se di dimensioni non superiori a m 1,50 devono considerarsi ammessi (se non vietati espressamente dal piano urbanistico), in quanto non incidono sui limiti delle distanze legittimamente preesistenti; quelli che eccedano da tali dimensioni no.

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

*Firmata digitalmente*

GS