

Edilizia. Il confine tra la costruzione e le diverse modalità di recupero

È nuovo l'immobile che cambia tetto e muri

L'inquadramento della tipologia varia se si altera la struttura

A CURA DI
Donato Antonucci

■ La distinzione serve per stabilire qual è - secondo le normative nazionali e regionali - il titolo abilitativo richiesto per avviare il cantiere, oppure per decidere quali sono le distanze minime da rispettare, oppure ancora per verificare gli standard urbanistici. Ma anche per decidere se un intervento può beneficiare della detrazione fiscale del 36% sul recupero edilizio. La distinzione è quella tra ristrutturazione e nuova costruzione, la cui definizione ha prodotto una lunga serie di pronunce dei giudici.

Partendo dall'elenco - non esaustivo - contenuto nell'articolo 3, lettera e), del Dpr 380/2001, i giudici sono arrivati a diversificare la nuova costruzione rispetto agli altri interventi edilizi e a identificarla come qualunque opera, costruzione o installazione, anche non stabilmente infissa al suolo, che comporti una trasformazione permanente di un'area inedificata, oppure una modificazione quantitativamente non irrilevante di un'area già edificata.

Di recente la Cassazione penale (sezione III, sentenza 35390/2010) è tornata a occuparsi della questione prendendo spunto da un intervento di

recupero di un edificio rurale, ridotto a un rudere.

Nel caso esaminato dai giudici, la distinzione è particolarmente importante, perché - nella zona interessata dall'intervento - lo strumento urbanistico non consente interventi di nuova costruzione, ma solo quelli di ristrutturazione edilizia. La sentenza conferma l'orientamento in base al quale la ristrutturazione edilizia richiede necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un organismo edilizio ancora individuabile, perché dotato delle murature perimetrali, di strutture orizzontali e di copertura. Senza questi elementi strutturali, non è possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare: di conseguenza, i ruderi vanno sempre considerati al pari di un'area non edificata e la ricostruzione effettuata su ruderi, pertanto, non costituisce ristrutturazione, ma nuova costruzione (si veda anche Cassazione penale, sezione III, sentenze 36542/2008 e 13492/2010, commentata sul Sole 24 Ore del 3 maggio scorso).

A maggior ragione, gli interventi di restauro e risanamento conservativo presuppongono l'esistenza nel suo complesso di un fabbricato sul quale intervenire. Quindi, se durante l'esecuzione dei lavori le strutture portanti del manufatto vengono meno - anche per un fatto accidentale e involontario come un crollo improvviso - la loro riedificazione non può più rientrare nel concetto di restauro o di risanamento conservativo, poiché le opere edilizie in concreto eseguite (già con il

gettito delle nuove fondazioni in calcestruzzo) determinano la realizzazione di un edificio diverso dal precedente.

Indirizzi conformi vengono costantemente espressi anche dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado e di appello. Di recente il Tar Sicilia (sede di Palermo, sezione III, 1114/2010) ha evidenziato come ciò che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione sia l'avvenuta trasformazione del territorio, attraverso una edificazione di cui si conservi la struttura fisica. In alternativa, si può avere ristrutturazione anche se la struttura fisica viene sostituita, ma in questo occorre che la ricostruzione sia, se non «fedele» - termine espunto dall'attuale disciplina - quanto meno rispettosa della volumetria e della sagoma della costruzione preesistente (nello stesso senso anche Consiglio di giustizia amministrativa, 481/2009; Consiglio di Stato, sentenza V, 918/2008, 3452/2004 e 2142/2004; Tar Lombardia, Milano, sezione II, 5268/2009; Tar Campania-Napoli, sezione VIII, 4401/2009; Tar Friuli Venezia Giulia, 749/2007).



Una definizione per esclusione

■ L'attenzione dei giudici al concetto di ristrutturazione e nuova costruzione trova spiegazione anche nel fatto che nel nostro ordinamento la nuova costruzione non costituisce un concetto unitario, ma si traduce in un'ampia categoria di carattere residuale, nella quale rientrano le più svariate tipologie di opere. L'articolo 3, lettera e), del Dpr 380/2001, infatti, si limita a includervi tutti gli interventi di trasformazione edilizia o urbanistica del territorio non riconducibili a una delle altre categorie elencate nella stessa disposizione: cioè la manutenzione ordinaria e straordinaria; il restauro e il risanamento conservativo; la ristrutturazione edilizia. Tuttavia, è proprio partendo dall'elenco esemplificativo contenuto in questa norma che i giudici hanno ricavato gli elementi distintivi di questa tipologia di intervento.

strativa di primo grado e di appello. Di recente il Tar Sicilia (sede di Palermo, sezione III, 1114/2010) ha evidenziato come ciò che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione sia l'avvenuta trasformazione del territorio, attraverso una edificazione di cui si conservi la struttura fisica. In alternativa, si può avere ristrutturazione anche se la struttura fisica viene sostituita, ma in questo occorre che la ricostruzione sia, se non «fedele» - termine espunto dall'attuale disciplina - quanto meno rispettosa della volumetria e della sagoma della costruzione preesistente (nello stesso senso anche Consiglio di giustizia amministrativa, 481/2009; Consiglio di Stato, sentenza V, 918/2008, 3452/2004 e 2142/2004; Tar Lombardia, Milano, sezione II, 5268/2009; Tar Campania-Napoli, sezione VIII, 4401/2009; Tar Friuli Venezia Giulia, 749/2007).

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Sicilia (sentenza 1200/2010) sottolinea inoltre come non possa essere qualificato come intervento di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione di un edificio quello riguardante una porzione di fabbricato che sia stata demolita da molto tempo - nel caso, negli anni 50 - non sussistendo motivi tecnici in grado di giustificare tale ritardo. In tal caso, l'intervento edilizio dovrà essere assimilato a una nuova edificazione e potrà essere eseguito solo se ciò sia consentito dalle previsioni urbanistiche vigenti al momento in cui si intende realizzarlo.

Le ricadute. Vincoli meno severi per le riqualificazioni

Chi ristrutturava non deve rispettare le distanze

■ Distanze e confini: la distinzione tra ristrutturazione e nuova costruzione è importante anche sotto questo aspetto, perché - a differenza della seconda - la ristrutturazione edilizia tendenzialmente si sottrae a tali problematiche. E questo anche se si procede con demolizione e ricostruzione, a patto che tutto ciò avvenga sulla stessa area di sedime, con i medesimi ingombri e mantenendo sostanzialmente inalterata la volumetria originaria.

In questo campo, la giurisprudenza della Cassazione civile risulta in linea con quella penale (si veda l'articolo a fianco). Tra le pronunce più recenti, la II sezione civile (19287/2009) sottolinea come ci si trovi di fronte a una semplice ristrutturazione quando «gli interventi, comportando modificazioni esclusivamente interne, abbiano interessato un fabbricato le cui componenti essenziali, quali muri perimetrali, strutture orizzontali e copertura siano rimasti inalterati».

Siamo invece in presenza di ricostruzione quando «le componenti dell'edificio, per evento naturale o per fatto umano, siano venute meno e l'intervento successivo non abbia comportato alcuna variazione rispetto alle dimensioni originarie dell'edificio, con particolare riferimento alla volumetria, alla superficie di ingombro occupata e all'altezza». Chiarisce però la Corte che, «nel caso di aumento di una delle suddette componenti, si è presenza di una nuova costruzione, da considerare tale agli effetti del computo delle distanze rispetto agli immobili contigui», quanto meno con riferimento alle «parti eccedenti le dimensioni dell'edificio originario».

La stessa sezione (sentenza

3391/2009) ha inoltre evidenziato che qualora siano venute meno - per eventi naturali o per demolizione - le strutture edilizie preesistenti, si ha «mera ricostruzione» se l'intervento si traduce nell'esatto ripristino delle strutture precedenti, senza alcuna variazione rispetto alle dimensioni originarie dell'edificio e, in particolare, senza aumenti della volumetria né delle superfici occupate in relazione alla sagoma di ingombro originaria; in presenza di aumenti, invece, si è nell'ipotesi della nuova costruzione, come tale sottoposta alla disciplina in tema di distanze vigente al momento della esecuzione dell'intervento.

DAL CODICE CIVILE

Il limite va tenuto anche in caso di sopraelevazione di un immobile preesistente

Ancora, sempre con riferimento alle limitazioni legali alla proprietà, la Corte ha affermato che la sporgenza di un tetto spiovente non è qualificabile come nuova costruzione e quindi non è soggetta alla disciplina normativa relativa al rispetto delle distanze legali, soltanto se di modesta entità (sezione II, 25191/2008).

Le distanze tra costruzioni, invece, vanno sempre rispettate nel caso di sopraelevazione di un edificio preesistente, con conseguente incremento della volumetria del fabbricato. In questa ipotesi (sezione II, 15527/2008) si applica la normativa vigente al momento della modifica: quindi non scatta il

criterio della prevenzione indicato agli articoli 875 e 877 del Codice civile, riferito alle costruzioni originarie, perché sostituito dal principio della priorità temporale correlata al momento della sopraelevazione.

Il principio di prevenzione opera solo nel caso in cui non ci siano ancora costruzioni sui fondi vicini, consentendo al "preventivo" (cioè il soggetto che costruisce per primo) di scegliere se costruire sul confine, oppure a una distanza inferiore alla metà di quella legale (1,5 metri) o di quella fissata dai regolamenti comunali. Il "prevenuto" (cioè il vicino che costruisce per secondo) dovrà invece rispettare la distanza minima tra le costruzioni o, in alternativa, potrà chiedere la comunione forzosa del muro (articolo 875) oppure costruirvi in aderenza (articolo 877).

Così, ad esempio, rispetto alle vedute, la Corte (sezione III, 2105/2009, e sezione II, 15527/2008) ha precisato che il preventivo deve attenersi, nella prosecuzione in altezza del proprio fabbricato, alla scelta operata originariamente, di modo che ogni parte dell'immobile risulti conforme al criterio di prevenzione adottato alla base di esso. Ma poiché tale obbligo è in funzione dell'interesse del proprietario dell'edificio di fronte - il quale non può essere obbligato a costruire a distanze variabili, che tengano conto della linea spezzata del fronte dell'altro edificio - nell'eseguire la sopraelevazione il preventivo è tenuto a rispettare il diritto di veduta che eventualmente il prevenuto abbia intanto acquisito, e quindi la distanza legale della parte dell'edificio eseguita in sopraelevazione dalla veduta.

Nelle pronunce dei giudici

Le definizioni di «nuova costruzione» nelle sentenze

01 | CAMBIO D'USO

Sono nuova costruzione i mutamenti di destinazione d'uso accompagnati da opere, che determinino aumento del carico urbanistico (Tar Liguria, 3943/2010)

02 | TRE PIANI IN PIÙ

La modifica di edifici preesistenti, in misura tanto radicale da snaturare completamente la consistenza precedente e da determinare un oggetto completamente diverso e nuovo, in base all'entità delle modifiche o alla variazione degli standard previsti al Dm 2 aprile 1968. Nel caso specifico si trattava dell'elevazione di tre piani, destinati ad abitazioni, sul lastrico solare di un piano

seminterrato preesistente, con destinazione a box auto (Consiglio di Stato, sezione V, 2967/2001; sulla dotazione minima di parcheggi in base all'articolo 2 della legge 122/1989, si veda Consiglio di Stato, sezione IV, 5503/2008)

03 | IL TERRAZZO COPERTO

La realizzazione di una tettoia di copertura di un terrazzo di una abitazione, dato che - costituendo parte integrante dell'edificio - ne configura un ampliamento (Cassazione, sezione III penale, sentenze 27264/2010; 15561/2007; 40843/2005)

04 | OVILI E DEPOSITI

La realizzazione di opere destinate al ricovero di animali o di attrezzature agricole, poiché, per l'uso prolungato cui sono

destinate, incidono in modo permanente e non precario sull'assetto edilizio del territorio (Tar Basilicata, 599/2010; Tar Veneto, sezione II, 532/2010; Tar Umbria, 573/2003)

05 | IL PARCHEGGIO

La realizzazione di un ampio parcheggio mediante utilizzo di una piattaforma in calcestruzzo di considerevoli dimensioni, trattandosi di intervento che comporta una effettiva e rilevante modificazione del territorio (Tar Emilia Romagna, Bologna, sezione II, 7495/2010; Tar Veneto, sezione II, 2267/2003)

06 | I VOLUMI «NON» TECNICI

La realizzazione di elementi non rientranti tra i volumi tecnici e da conteggiare ai fini della volumetria consentita dallo strumento urbanistico: ad

esempio, le soffitte, gli stenditoi chiusi, gli stenditoi "di sgombero" e i piani di copertura impropriamente definiti come sottotetto, ma costituenti in realtà una mansarda, in quanto dotati di rilevante altezza media rispetto al piano di gronda (Consiglio di Stato, sezione V, 918/2008)

07 | VERANDE A TERRA

L'installazione di verande stabilmente infisse al suolo e dirette a soddisfare esigenze non transitorie, quali quelle di un pubblico esercizio (Consiglio di Stato, sezione VI, 419/2003)

08 | LA RECINZIONE

La realizzazione di muri di recinzione se realizzata con opere edilizie permanenti (Tar Campania, Salerno, sezione II, 9845/2010; Consiglio di Stato, sezione V, 3320/2000)

09 | POSTIAUTO A RASO

La realizzazione di parcheggi a raso, indicati alla lettera e), dell'articolo 3 del Dpr 380/2001, per cui sono tali gli interventi di realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comportino la trasformazione in via permanente di suolo inedificato (Tar Campania-Napoli, sezione IV, n. 14243/2010; Tar Umbria, n. 481/2006)

10 | LE ANTENNE

L'installazione di antenne per le telecomunicazioni, compresa tra gli interventi di nuova costruzione dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del Dpr 380/2001, perché comporta una notevole alterazione ambientale ed estetica del territorio (Consiglio di Stato, sezione VI, 3193/2004)