



## **IL NUOVO REGIME DELLE DISTANZE FRA LE COSTRUZIONI** **(Legge 14 giugno 2019, n. 55)**

### **Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 7/2019)<sup>1</sup>** **(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)**

È stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 140 del 17 giugno 2019 la Legge 14 giugno 2019, n. 55 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" (c.d. decreto "sblocca cantieri").

Di particolare interesse, in tema di attività edilizia, sono le disposizioni dettate dall'art. 5 "Norme in materia di rigenerazione urbana", il cui testo, coordinato con le modifiche introdotte in sede di conversione, si riporta di seguito:

#### Art. 5.

##### *Norme in materia di rigenerazione urbana*

1. Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione:

- a) (soppressa);
- b) all'articolo 2-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:
  - «1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.
  - 1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.»;
- b-bis) le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9.

...

Conseguentemente, il nuovo testo in vigore dell'art. 2-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" è il seguente:

<sup>1</sup> La presente Disposizione Tecnico Organizzativa non riveste carattere regolamentare.  
Settore Sviluppo Urbano – Sportello Unico per l'Edilizia

## Art. 2-bis. (L)

### *Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*

1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

(Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera b-bis), della legge n. 55 del 2019, le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, 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 articolo 9, ovvero le Zone C): dove è 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 m 12. Tali limiti di distanza – comma 3 dell'art. 9, D.I. n. 1444/1968, sono i seguenti:

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:

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

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).

*1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.*

*1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.*

Nella versione originaria, quindi già in vigore da aprile, l'articolo 5 del D.L. n. 32, innova il concetto di demolizione e ricostruzione contenuto nel testo unico dell'edilizia (DP.R. n. 380/2001): oggi, la ricostruzione è «*comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo*» (nuovo c. 1-ter).

Questa previsione del decreto-legge è stata confermata in sede di conversione, con la conseguenza che lo Stato interviene, con un principio chiaro e generale, sui vari casi di rigenerazione, razionalizzazione, riqualificazione di aree e tessuti edilizi.

L'introduzione del nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del TUE, non è stata parallelamente accompagnata dalla modifica della lettera d), del comma 1, dell'art. 3, che detta la definizione di ristrutturazione edilizia, che è rimasta la seguente:

*“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 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”.*

Ne deriva pertanto che un intervento di totale demolizione e ricostruzione:

<b>ai sensi dell'art. 3 del TUE</b>	<b>ai sensi dell'art. 2-bis del TUE</b>	<b>ai sensi dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013</b>
È qualificato di ristrutturazione edilizia con il solo vincolo della stessa volumetria di quello preesistente, senza i vincoli ulteriori che in passato hanno riguardato questa categoria di intervento edilizio (sedime, sagoma,...).	E' qualificato come intervento di ricostruzione, nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, con la stessa area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.	È qualificato di ristrutturazione edilizia con il solo vincolo della stessa volumetria di quello preesistente, senza i vincoli ulteriori che in passato hanno riguardato questa categoria di intervento edilizio (sedime, sagoma,...).

Si richiamano sull'argomento le seguenti Disposizioni Tecnico Organizzative:

- DTO n. 03/2013: Interventi di ristrutturazione edilizia;

- DTO n. 48/2014: La ristrutturazione edilizia con diminuzione volumetrica;
- DTO n. 10/2015: Chiarimenti sulla definizione di ristrutturazione edilizia;
- DTO n. 16/2015: Disciplina della ristrutturazione edilizia con aumento delle unità immobiliari;
- DTO n. 02/2016: Chiarimenti su onerosità interventi di ristrutturazione edilizia per modifiche ai prospetti.

Per comprendere cosa abbia modificato il legislatore, occorre partire dall'articolo 3 del Testo Unico Edilizia (D.P.R. n. 380/2001), che identificava, nella sua originaria versione, la ristrutturazione nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico a quello preesistente (fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica), cioè con eguale sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali. Nel 2001 il legislatore usava un concetto rafforzato, esigendo una ricostruzione «*fedele*» per realizzare un fabbricato «*identico a quello preesistente*».

Nel 2002 (D.P.R. n. 301/2002) la ristrutturazione è stata invece resa possibile con «*stessa volumetria e sagoma*» dell'edificio ristrutturato, accantonando il riferimento all'area di sedime, alle caratteristiche dei materiali e alla «*fedeltà*» nella ricostruzione.

Nel 2013 (D.L. n. 69/2013, convertito nella Legge n. 98/2013) è venuto meno il riferimento alla sagoma, con la conseguenza che si restava nel concetto di ristrutturazione (e non di nuova costruzione) anche senza identità di sagoma, di sedime, di materiali, e senza la generica fedeltà edilizia. In questo regime si sono moltiplicate le integrali ristrutturazioni nonché le demolizioni ricostruzioni, dapprima parziali (per setti, cioè per singoli segmenti), ma spesso integrali.

Con il nuovo articolo 5, comma 1, lettera b), del DL 32/2019 il legislatore inserisce un concetto generale, secondo il quale, indipendentemente dalla nozione di «*ristrutturazione*», gli interventi di demolizione e ricostruzione sono «*in ogni caso*» e «*comunque*» consentiti, se rispettano le distanze legittimamente preesistenti nonché se vi sia coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo. La collocazione della norma del 2019 ha un suo peso, perché si modifica una norma (articolo 2-bis del D.P.R. n. 380/2001) che riguarda i limiti di distanza tra fabbricati. Quindi, il legislatore del 2019 ha innovato una normativa che risaliva al 1968 (D.I. n. 1444) e che per cinquant'anni ha condizionato gli interventi di demolizione e ricostruzione.

In particolare, il D.I. del 1968 è stato ritenuto «*norma inderogabile*» per tutti i casi di nuova costruzione, imponendo ai nuovi edifici, ricadenti in tutte le zone diverse dai centri storici, una distanza minima assoluta di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti. L'obbligo di rispettare la distanza di 10 metri (o superiore, in proporzione all'altezza degli edifici) ha rappresentato un fortissimo limite alle demolizioni e ricostruzioni in aree già edificate: tutte le volte che si prevedeva la demolizione e ricostruzione di un singolo edificio, incombeva lo «*spettro*» del rispetto di una distanza di almeno 10 metri tra pareti finestrate. Anche se il piano urbanistico locale consentiva una distanza inferiore ai 10 metri, spesso sono sorte contestazioni sulla prevalenza di 10 metri imposti dalla D.I. del 1968, in contrasto con le più permissive norme urbanistiche locali. In materia di distanze, si scontravano poi concetti tecnici ed istituti giuridici: una distanza inferiore a quella prevista dalla legge (minimo 3 metri, articolo 873 del Codice civile, 10 metri nel Dm 1444), genera una servitù, cioè una situazione che dopo vent'anni comunque si consolida a vantaggio del fondo «*dominante*». Una volta consolidatasi per il decorso del ventennio, la servitù (cioè la possibilità di mantenere l'immobile a distanza inferiore a quella di legge) non viene meno qualora si demolisca il manufatto, tutte le volte che poi lo si ricostruisca alla stessa distanza. Tuttavia, la demolizione con ricostruzione ha sempre rappresentato un rischio, in quanto i tempi di esecuzione dell'intervento esigono una fase in cui l'edificio viene demolito senza immediata, istantanea integrale ricostruzione: in tale fase i dubbi dell'Amministrazione Comunale o l'intervento dei vicini rischia di incidere profondamente sulla costruzione, quanto meno ritardandola.

Le liti più frequenti sulla materia erano arrivate a conclusioni favorevoli agli interventi sostitutivi: da ultimo il Consiglio di Stato, con sentenza 23 aprile 2018, n. 2448, scorpora l'intervento edilizio distinguendo tra consistenza originaria del fabbricato ed intervento di ampliamento con sopraelevazione realizzato sullo stesso fabbricato. Se infatti si demolisce, ricostruendo poi con un ampliamento, occorre considerare la collocazione dell'ampliamento stesso, che non può violare le distanze; invece il volume demolito e meramente ricostruito, può restare nella stessa collocazione precedente, consolidatasi.

Tornando quindi alle innovazioni contenute nella legge del 2019, ora è sancito che si può sempre demolire e ricostruire con le stesse distanze preesistenti, se si assicura la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito rispetto a quello demolito (articolo 2 bis del D.P.R. n. 380/2001, modificato dal D.L. n. 32/2019).

Sempre in tema di distanze, la legge di conversione del decreto-legge 32/2019 prevede che i limiti di distanza tra fabbricati separati da strade pubbliche (attualmente da 5 a 10 metri) vadano rispettati solo nelle zone "C" del D.M. 1444/1968, cioè nelle zone destinate a nuovi complessi insediativi o con densità superiore ad un ottavo della superficie fondiaria della zona. Finora tali distanze minime si applicavano anche nelle zone "B" (totalmente o parzialmente edificate, c.d. zone "*di completamento*" o "*sature*" o "*di saturazione*"). Questa modifica consente, retroattivamente (sanando anche il contenzioso), che i titoli edilizi relativi alle zone "B" (quelle più edificate) possano prevedere distanze tra fabbricati anche inferiori a quanto previsto dal D.I. del 1968.

Vi è da tenere in considerazione che l'art. 2-bis del TUE era stato introdotto dal D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, era limitato al comma 1, che non è stato oggetto delle modifiche né da parte del D.L. n. 32/2019, né da parte della legge di conversione n. 55/2019.

Pertanto, già dall'agosto 2013 era stata introdotta per le Regioni la possibilità, con proprie leggi e regolamenti, di dettare disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (contrariamente a quanto stabilito dal decreto legge e da tutte le bozze del disegno di legge, le Regioni non avranno l'obbligo, ma sollo la possibilità) di adottare una serie di deroghe al D.I. 1444/1968 in materia di limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra fabbricati, e deroghe in materia di standard urbanistici).

Essendo l'art. 2-bis del TUE di rango legislativo (L) e non regolamentare (R), tali deroghe regionali non potranno avere ad oggetto le nuove disposizioni introdotte nel 2019, ma essere eventualmente aggiuntive a queste.

La Regione Emilia Romagna ha provveduto nel 2017, con l'approvazione della nuova disciplina urbanistica regionale, con la Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 "*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*".

Tale disposizione, in più parti, si occupa di introdurre deroghe al D.I. n. 1444/1968:

1. Art. 9: Standard urbanistici differenziati:

- stabilisce che i permessi di costruire convenzionati relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici di cui agli articoli 7 e 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;
- la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale può individuare gli ambiti del territorio urbanizzato nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare la cessione al Comune di aree per dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora nel documento di Valsat sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dall'intervento, sono pienamente soddisfatti nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. In tali ipotesi gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, ivi compresa la monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di aree per dotazioni territoriali stabilita dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968;

2. Art. 10: Deroghe al Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968 (si riporta integralmente):

*"1. In attuazione dell'articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato che siano oggetto degli interventi di riuso e rigenerazione urbana individuati dall'articolo 7, comma 4, della presente legge ovvero di recupero funzionale, di accorpamento o di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti, all'interno dell'area di*

*sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo 32, comma 7, della presente legge. In caso di demolizione di edifici costruiti in aderenza a quelli del vicino o con comunione del muro divisorio, la ricostruzione deve avvenire nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, fatta salva l'ipotesi della fedele ricostruzione.*

*2. Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori. Il medesimo principio trova applicazione per gli interventi di addensamento o sostituzione urbana previsti dal PUG in conformità alla presente legge.*

*3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge'.*

E' da subito evidente che la disposizione di cui alla prima alinea del comma 1 (gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato che siano oggetto degli interventi di riuso e rigenerazione urbana ovvero di recupero funzionale, di accorpamento o di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico, possono essere demoliti e ricostruiti, all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti) si pone in netto contrasto con la nuova disposizione di cui al comma 1-ter, dell'art. 2-bis del TUE in tema di demolizione e ricostruzione sulla stessa area di sedime o meno (da una parte si chiede la coincidenza dell'area di sedime e dall'altra il solo rispetto della ricostruzione all'interno dell'area di sedime).

E così vale per quanto disposto dalla seconda alinea: da una parte si chiede la ricostruzione con coincidenza dell'area di sedime e dall'altra la ricostruzione alle distanze fissate dal D.I. n. 1444/1968.

Castel San Giovanni, martedì 18 giugno 2019

IL RESPONSABILE  
DEL SETTORE SVILUPPO URBANO  
ing. Silvano Gallerati



**BIBLIOGRAFIA:**

Il Sole 24 Ore - Edilizia e Ambiente "Costruzioni più vicine, ora non c'è più il tabù dei 10 metri", di Guglielmo Saporito - 17 Giugno 2019.