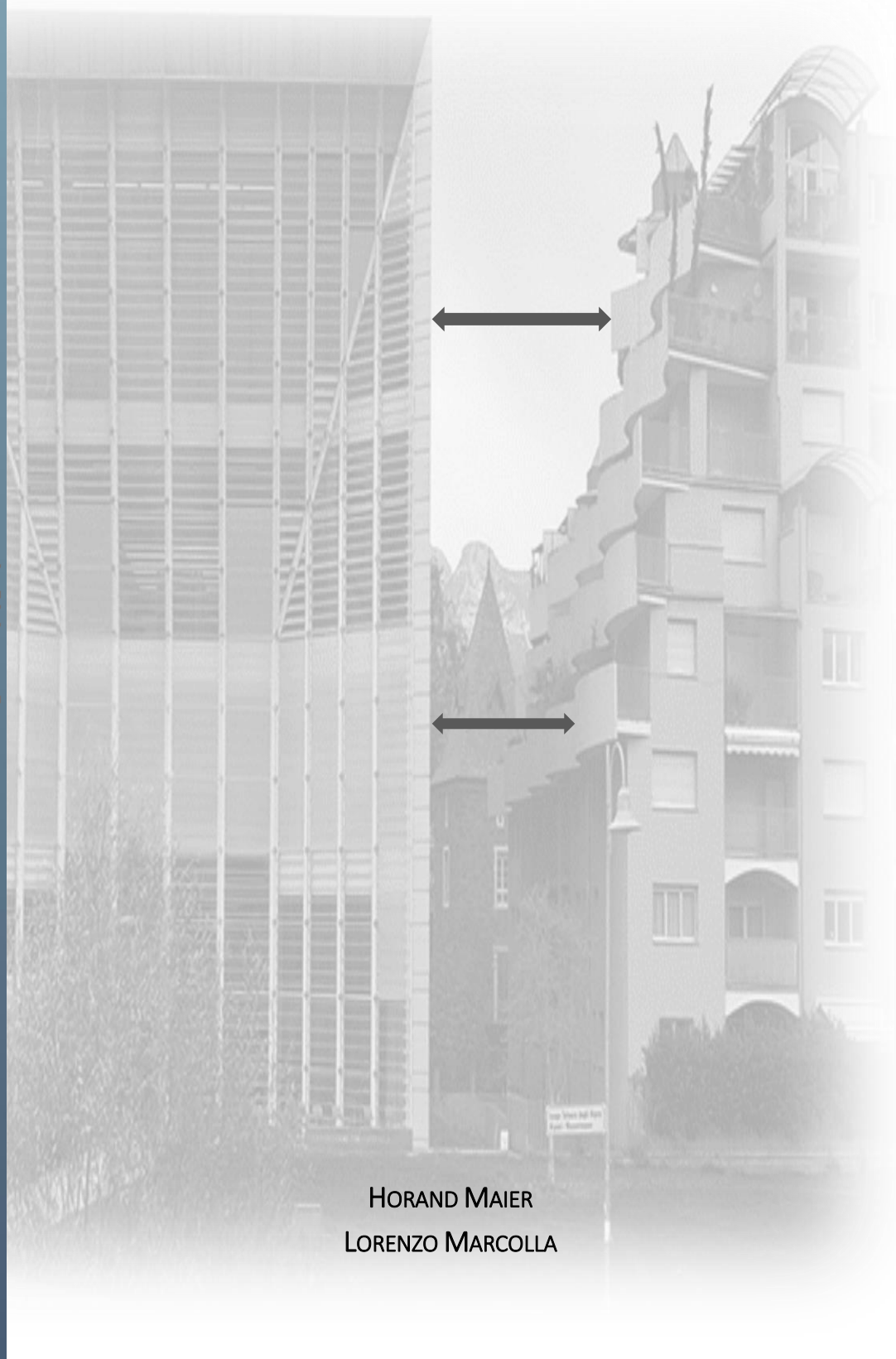


01/2020

ABSTANDSREGELUNGEN

DISCIPLINA DELLE DISTANZE



RAUM UND LANDSCHAFT
IN SÜDTIROL

TERRITORIO E PAESAGGIO
IN ALTO ADIGE

HORAND MAIER
LORENZO MARCOLLA

RAUM UND LANDSCHAFT in Südtirol
TERRITORIO E PAESAGGIO in Alto Adige

01/2020

Abstandsregelungen / Disciplina delle distanze

© 2020 Autonome Provinz Bozen-Südtirol
Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:
Verwaltungsamt für Raum und Landschaft
Rittnerstraße 4
I-39100 Bozen

Autoren:
Dr. Horand Ingo Maier
Dr. Lorenzo Marcolla

Druck:
Druckerei der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol

© 2020 Provincia Autonoma Bolzano-Alto Adige
Tutti i diritti riservati

Redazione editoriale:
Ufficio amministrativo Territorio e paesaggio
via Renon 4
I-39100 Bolzano

Autori:
dott. Horand Ingo Maier
dott. Lorenzo Marcolla

Stampa:
Tipografia della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige

Horand Ingo Maier / Lorenzo Marcolla

Abstandsregelungen / Disciplina delle distanze

Bozen/Bolzano 2020

Inhalt / Sommario

Vorbemerkung / Prefazione	3
---------------------------------	---

Horand Ingo Maier

1) Die Südtiroler Raumordnung im Kontext verschiedener Rechtsquellen: Die Problematik der Gebäudeabstände.....	5
---	---

Lorenzo Marcolla

2) Recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali in materia di distanze tra edifici	53
--	----



Vorbemerkung

Bei Raum und Landschaft handelt es sich um stets in Entwicklung befindliche Materien, was seinen Niederschlag auch in der Gesetzgebung findet, die diese Bereiche regelt und sich mitunter in kürzesten Zeitabschnitten auch wandelt. Um normative Änderungen nachvollziehen zu können, erscheint es wesentlich, die Eckpunkte gesetzgeberischer Entwicklungen festzuhalten, aus denen sich Auslöser sowie Zielsetzung derselben und auch Interpretationsansätze erkennen lassen. Die vorliegenden beiden Aufsätze über Abstandsregelungen im Bauwesen greifen eine komplexe Thematik der Raumplanung auf, die nicht nur die Landesgesetzgebung, sondern auch Verwalter auf Landes- und Gemeindeebene, Planer, Sachverständige, Juristen und Techniker in den Bauämtern in den letzten Jahren beschäftigt hat und mit Sicherheit weiterhin beschäftigen wird. Den fachkundigen Autoren Horand Maier und Lorenzo Marcolla gebührt für die Aufarbeitung der Thematik Dank und Wertschätzung. Möge die interessierte Leserschaft dieser Broschüre aus den beiden Texten, welche die wesentliche historische Entwicklung und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Abstandsregelungen bis heute nachzeichnen, den größtmöglichen Nutzen ziehen und die Anwendung entsprechender Bestimmungen im konkreten Fall erleichtern.

Maria Hochgruber-Kuenzer

Landesrätin für Raumentwicklung, Landschaft und Denkmalpflege

Prefazione

Il governo del territorio e la tutela del paesaggio rappresentano materie in costante evoluzione. Ciò si riflette anche sul piano della legislazione che disciplina i relativi settori e che conosce talvolta uno sviluppo incalzante. Al fine di comprendere le relative innovazioni, pertanto, appare essenziale riuscire a individuare gli aspetti salienti dell'evoluzione legislativa nella materia in esame, i quali consentono non soltanto di coglierne gli scopi e le ragioni fondamentali, ma anche di riconoscere le più significative linee di indirizzo della prassi interpretativa. I due contributi sulla disciplina delle distanze in materia edilizia di seguito pubblicati affrontano una tematica complessa della pianificazione urbanistica che ha interessato negli ultimi anni, e continuerà senza dubbio ad interessare, non soltanto la legislazione della Provincia di Bolzano, ma anche l'attività amministrativa a livello provinciale e comunale, nonché l'opera dei pianificatori, dei consulenti, dei giuristi e dei responsabili degli uffici tecnici. Agli autori, Horand Maier e Lorenzo Marcolla, vanno la mia riconoscenza e i miei ringraziamenti per il competente approfondimento. Si auspica che i due contributi di cui si compone il presente opuscolo, illustrando il quadro normativo e i principali sviluppi storici della disciplina delle distanze, possano essere di ausilio al pubblico interessato e agevolarlo il più possibile nell'applicazione pratica delle relative disposizioni.

Maria Hochgruber-Kuenzer

Assessora allo Sviluppo del territorio, al Paesaggio e ai Beni culturali

Die Südtiroler Raumordnung im Kontext verschiedener Rechtsquellen: Die Problematik der Gebäudeabstände

Von *Horand Ingo Maier*

*„Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers
und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur.“
JULIUS VON KIRCHMANN (1848)*

Inhalt

Einleitung.....	6
1. Rechtsquellen.....	6
2. Der „Paukenschlag 2012“: (Neue) Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes	15
3. Gesetzgebungspolitische (Re)Aktionen	
3.1 „Decreto del fare“: Art. 2/bis	23
3.2 Einfügung einer authentischen Auslegung: Art. 126/bis LROG.....	25
3.3 Ergänzung der Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut	45
4. Übergang zum neuen Gesetz „Raum und Landschaft“	47

EINLEITUNG

Beim nachfolgenden Text handelt es sich um eine überarbeitete und ergänzte, verschriftlichte Fassung des im Rahmen des Seminars aus Italienischem Öffentlichem Recht zum Thema „Südtiroler Raumordnung und Umweltrecht: Tendenzen und Problemstellungen“ am 8. November 2017 an der juristischen Fakultät der Universität Innsbruck gehaltenen Vortrags. Zielsetzung der Veranstaltung war es u.a., Einblick in Themenstellungen der Südtiroler Raumordnung und in die Rechtsanwendung zu geben, wie sie sich in der Verwaltungspraxis ergeben. Für den Vortrag gewählt wurde ein zentrales, das „Tagesgeschäft“ der Raumordnung in Südtirol in den vergangenen Jahren zweifelsohne prägendes Thema, nämlich die Regelung der Abstände zwischen Gebäuden. Ausgangspunkt der sich hierzu ergebenden Diskussionen bildete das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nr. 114/2012¹, das die traditionelle Handhabung der Abstandsregelung in den Gemeindestuben der Autonomen Provinz Bozen - Südtirol weitgehend zu erschüttern vermochte, aber auch die Rangstellung der unterschiedlichen in der Raumordnung Südtirols wirkenden Rechtsquellen in den Fokus „(autonomie)politischer Lösungsansätze“ rücken sollte. Maßgeblich für die Anwendungspraxis und die (Eigen-)Dynamik der Themenstellung erwies und erweist sich insbesondere auch die ergangene Rechtsprechung, welche die Wertigkeit der unterschiedlichen Rechtsquellen festlegte.

1. RECHTSQUELLEN

Zur Behandlung des Themas „Gebäudeabstände“ erscheint vorab eine grobe Übersicht über die verschiedenen zu untersuchenden Rechtsquellen zweckmäßig, die wie folgt dargestellt werden können:

¹ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 7.02.2012, Nr. 114/2012.

- | | | | |
|---|--------------------|------------|--|
| 1) | auf Staatsebene: | Verfassung | Autonomiestatut (DPR 31.08.1972, Nr. 670)
- Art. 8 und 4
+ Durchführungsbestimmungen |
| - <u>Einheitstext „Bauwesen“, DPR vom 6.06.2001, Nr. 380 („Testo unico sull’edilizia“)</u>
- <u>Ministerialdekret vom 2.04.1968, Nr. 1444</u>
- Zivilgesetzbuch / Strafgesetzbuch (ordinamento civile / penale) u.a. | | | |
| 2) | auf Landesebene: | | |
| - „ <u>Landesraumordnungsgesetz“ (LROG) - Landesgesetz vom 11.08.1997, Nr. 13</u>
- andere Landesgesetze (Landschaftsschutzgesetz, UVP-Gesetz, Forstgesetz, Gesetz zum Landesentwicklungs- u. Raumordnungsplan (LEROP), Naturschutzgesetz, Kommunikationsinfrastrukturgesetz, Gastgewerbeordnung etc.) | | | |
| | | | + Durchführungsverordnungen
(Durchführungsbeschlüsse) |
| 3) | auf Gemeindeebene: | | |
| - Bauordnungen (Verordnungen) | | | |

ad 1) (Staatsebene)

Auf staatlicher Ebene ist das Augenmerk neben der Verfassung der Italienischen Republik² als oberster (superprimärer) innerstaatlicher Rechtsquelle auf jene Passagen des mit Verfassungsgesetzen³ geregelten Sonderstatuts für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol zu legen, die ausdrückliche Bestimmungen zur Raumordnung beinhalten und damit u.a. auch den rechtlichen Rahmen für spezifische Regelungen wie die Gebäudeabstände festlegen. So sieht der Art. 8 des mit Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 670/1972⁴ genehmigten vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen, vor wie folgt:

² Verfassung der Republik Italien vom 22. Dezember 1947, in geltender Fassung.

³ Verfassungsgesetze vom 26. Februar 1948, Nr. 5 („Sonderstatut für Trentino-Südtirol“), vom 10. November 1971, Nr. 1 („Änderungen und Ergänzungen des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol“), vom 23. Februar 1972, Nr. 1 („Änderung der für die Dauer der Legislatur der Regionalversammlung Siziliens und der Regionalräte von Sardinien, Aosta-Tal, Trentino-Südtirol, Friaul/Julisch-Venetien festgelegten Frist“), vom 12. April 1989, Nr. 3 („Änderungen und Ergänzungen des Verfassungsgesetzes vom 23. Februar 1972, Nr. 1“), vom 23. September 1993, Nr. 2 („Änderungen und Ergänzungen der Sonderstatute für Aosta-Tal, Sardinien, Friaul/Julisch-Venetien und Trentino-Südtirol“) und vom 31. Jänner 2001, Nr. 2 (Bestimmungen betreffend die Direktwahl der Präsidenten der Regionen mit Sonderstatut und der Autonomen Provinzen Trient und Bozen).

⁴ Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670 („Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino Südtirol betreffen“).

***„Die [autonomen] Provinzen sind befugt, im Rahmen der im Artikel 4 gesetzten Grenzen Gesetzesbestimmungen auf folgenden Sachgebieten zu erlassen:
[...] 5. Raumordnung und Bauleitpläne [...].“***

Angeführt sei auch das Dekret des Präsidenten der Republik vom 22. März 1974, Nr. 381 („Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten“). Dieses sieht in Artikel 1 vor wie folgt:

„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Gebiet der Raumordnung [...] werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen im Sinne und in den Grenzen nach Art. 8, 9 und 16 des DPR vom 31.08.1972, Nr. 670 und unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekrets ausgeübt.“

Die eben zitierte Durchführungsbestimmung erscheint erwähnenswert, da sie - wie in der Folge dargelegt - im Jahr 2017 als „rechtliches Instrument“ bemüht werden sollte, um nach der Entwicklung in den letzten Jahren (2012-2017) die Zuständigkeit (der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol) im Bereich der Gebäudeabstände (neu) festzuschreiben. Wie im Text des Autonomiestatuts findet sich auch in dieser Durchführungsnorm der Verweis auf Artikel 4 des Autonomiestatuts, wonach **die Region** - und infolge der Lesung in Zusammenhang mit Artikel 8, Absatz 1, (auch) die **Autonome Provinz Bozen** - befugt ist, Gesetzesbestimmungen zu erlassen, in Übereinstimmung mit der

- **Verfassung** und den **Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik**, unter Achtung der
- **internationalen Verpflichtungen** und der
- **nationalen Interessen** [...] sowie der
- **grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen** der Republik.

Die Valenz dieser in der traditionellen Rechtslehre als „Schranken der primären Gesetzgebung“ der autonomen Provinzen angeführten Parameter unterlag in der Folge der sog. Föderalismusreform (Verfassungsreform) des Jahres 2001⁵ in der Auslegung unter autonomierechtlichen Aspekten einer nicht unwesentlichen Dynamik. Bekanntlich wurden mit der 2001 vorgenommenen Neuformulierung des V. Titels der Verfassung die Zuständigkeitsbereiche des Staates und der Regionen bzw. Provinzen neu geregelt: Das Prinzip, wonach die Zuständigkeiten der Regionen katalogartig in der Verfassung aufgezählt und der Staat über alle anderen nicht erwähnten verfügte, erfuhr eine Umkehrung. Nunmehr finden sich in der Verfassung alle Zuständigkeiten des Staates aufgezählt, während den

⁵ Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3 („Änderung des Titels V des II. Teils der Verfassung“).

Regionen die generelle und residuale Zuständigkeit für alle anderen Befugnisse übertragen ist. Der Art. 117 der Verfassung sieht seit der Reform 2001 „auf superprimärer Ebene“ nunmehr vor:

„Für nachstehende Sachgebiete besitzt der Staat die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis: [...] l) [...] Zivil- und Strafgesetzgebung [ordinamento civile e penale] [...]; m) Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen [determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale] [...]; s) Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz [tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali] [...].“

Mit dem nunmehr geltenden Artikel 117 der italienischen Verfassung wurde dem Staat in den darin vorgesehenen Bereichen ausschließlicher Gesetzgebung die Festlegung von gesamtstaatlich zu gewährleistenden Mindeststandards bzw. transversaler Werte als Querschnittskompetenz (Querschnittsfunktion) vorbehalten.⁶

Auf primärer, sprich „Gesetzesebene“⁷, ist als Rechtsquelle sodann der staatliche Einheitstext für das Bauwesen („Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia“), genehmigt mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 6. Juni 2001, Nr. 380 anzuführen, der zur Bautätigkeit unter Titel 1 im Rahmen der „Allgemeinen Bestimmungen“ vorsieht wie folgt:

„Art. 1 (L)⁸ Ambito di applicazione

1. Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

2. Restano ferme le disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e ambientali contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490⁹, e le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia [...].“

⁶ Roland Riz / Esther Happacher Brezinka, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, Innsbruck 2003², S. 229, 310.

⁷ Der staatliche Einheitstext beinhaltet (allerdings) sowohl Bestimmungen auf Gesetzesebene, als auch auf Verordnungsebene.

⁸ Die im Einheitstext mit (L) versehenen Artikel haben Gesetzesrang.

⁹ Gesetzesvertretendes Dekret vom 29. Oktober 1999, Nr. 490 („Einheitstext der Gesetzesbestimmungen im Bereich der Kultur- und Umweltgüter gemäß Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Oktober 1997, Nr. 352“).

Zur Gesetzgebungsbefugnis und damit Zuständigkeit in Raumordnungsfragen hält der (2001, jedoch zeitlich kurz vor der Verfassungsreform genehmigte) staatliche Einheitstext für das Bauwesen Nr. 380/2001 in Artikel 2 (L) fest:

„Competenze delle regioni e degli enti locali

1. Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

3. Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

4. I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267¹⁰, disciplinano l'attività edilizia.

5. In nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle regioni e agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore.”

Die in Artikel 2, Absatz 2 enthaltene, umgangssprachlich auch als „Schutzklausel“ (sog. „clausola di salvaguardia“) bezeichnete Vorbehaltssnorm zur Gewährleistung der den Regionen und Provinzen mit Sonderstatut zuerkannten autonomen Gesetzgebungsbefugnisse, schien jeden Zweifel an der primären Zuständigkeit der autonomen Provinzen auszuräumen, sodass die auf Staatsebene mit Dekret des Ministers für öffentliche Arbeiten vom 2. April 1968, Nr. 1444 („Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765“) festgelegten urbanistischen Parameter auf Landesebene in den letzten beiden Jahrzehnten nicht weiter Beachtung fanden bzw. Bedenken verursachten. Noch mit Urteil vom 30.01.2009, Nr. 512 hielt tatsächlich auch der Staatsrat als oberste Gerichtsstanz in Verwaltungsangelegenheiten, bezüglich der Zuständigkeit in Raumordnungsbelangen jeden Zweifel ausräumend, fest wie folgt:

¹⁰ Gesetzesvertretendes Dekret vom 18. August 2000, Nr. 267 („Einheitstext der Gesetze zur Ordnung der Lokalkörperschaften“).

“[...] Invero, della potestà di emanare norme legislative in materia urbanistica, entro i limiti di cui all’art. 4 dello Statuto, la Provincia autonoma di Bolzano si è avvalsa, dapprima con la **L.P. n. 6 del 1970¹¹** e con il Testo unico delle leggi provinciali sull’ordinamento urbanistico, approvato con **D.P.G.P. 23 giugno 1970 n. 20¹²**, più volte modificato e poi riordinato con **L.P. n. 13 del 1997¹³** e successive modificazioni [...]. Per quanto attiene all’applicazione di **standards urbanistici l’art. 126 della L.P. n. 13 del 1997** (e prima l’art. 41 del T.U. n. 20 del 1970) demanda la **definizione dei limiti inderogabili** di densità edilizia, di altezza, **di distanza fra i fabbricati** nonché dei rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi ad un **regolamento di attuazione**, sentita la Commissione urbanistica provinciale. In attesa di una autonoma disciplina sugli standards, la L.P. n. 6 del 1970 aveva previsto che andassero applicate le disposizioni del D.M. 2 aprile 1968, emanato in attuazione della L. n. 765 del 1967¹⁴, ma **detta disposizione è stata esplicitamente abrogata [...]** dall’art. 134 della L.P. n. 13 del 1997. Ne consegue che **non sussistono le condizioni per l’applicabilità degli standards urbanistici di cui al D.M. 2 aprile 1968, concernente attuazione di norme statali**, quantomeno dalla data di entrata in vigore del soprarichiamato art. 134, momento in cui il legislatore provinciale ha in modo espresso diversamente disposto, così come previsto dall’art. 105¹⁵ dello Statuto speciale [...]. Dalla sia pur “negativa” normazione provinciale discende che alla carenza di fissazione di taluni standards (quali quelli relativi alle **distanze fra fabbricati** e alle altezze degli edifici) dovrà avviarsi, come hanno correttamente rilevato i primi giudici [Verwaltungsgericht Bozen], **facendo ricorso a normative diverse da quella di cui al D.M. 2 aprile 1968, quali anzitutto le disposizioni del codice civile (art. 873 c.c.)¹⁶**, delle quali, nella fattispecie, è incontestato che vi sia stato puntuale rispetto. [...]”¹⁷

¹¹ Landesgesetz vom 26. März 1970, Nr. 6 („Abänderungen und Ergänzungen zur Landesbauordnung, Landesgesetze 10. Juli 1960, Nr. 8, 10. November 1960, Nr. 11, 10. Juli 1961, Nr. 5, 6. August 1963, Nr. 9“), aufgehoben durch Art. 134 des Landesgesetzes vom 11. August 1997, Nr. 13 („Landesraumordnungsgesetz“).

¹² Dekret des Präsidenten des Landesausschusses vom 23. Juni 1970, Nr. 20 („Genehmigung des Einheitstextes der Landesgesetze zur Landesbauordnung“), aufgehoben durch Art. 134 des L.G. vom 11. August 1997, Nr. 13).

¹³ Landesgesetz vom 11. August 1997, Nr. 13 („Landesraumordnungsgesetz“).

¹⁴ Gesetz vom 6. August 1967, Nr. 765 („Änderungen und Ergänzungen zum Urbanistikgesetz vom 17. August 1942, Nr. 1150“), sog. „Überbrückungsgesetz“ („legge ponte“).

¹⁵ Der Art. 105 des Sonderstatuts für die Autonome Provinz Bozen besagt wie folgt: „Solange die Region oder das Land nicht mit eigenem Gesetz anders verfügen, werden auf den Sachgebieten, die der Zuständigkeit der Region oder des Landes zuerkannt worden sind, die Gesetze des Staates angewandt.“

¹⁶ Der Art. 873 des italienischen Zivilgesetzbuches besagt: „Bauten auf aneinandergrenzenden Grundstücken müssen, wenn sie nicht eine Einheit bilden oder Anbauten sind, in einem Abstand von nicht weniger als drei Metern gehalten werden. In den örtlichen Verordnungen kann ein größerer Abstand festgesetzt werden.“

¹⁷ Staatsrat, Urteil vom 30.01.2009, Nr. 512/2009, womit das Urteil des Verwaltungsgerichts - Autonome Sektion für die Provinz Bozen vom 5.08.2004, Nr. 373/2004 bestätigt wurde.

Was die Regionen mit Normalstatut anbelangt, hatte der Verfassungsgerichtshof - im Unterschied zur Regelung in den Provinzen und Regionen mit Sonderstatut - mit Urteilen aus den Jahren 2003 bis 2005, demnach nach der Föderalismusreform 2001, den Zuständigkeitsrahmen für Urbanistik und Bauwesen tatsächlich wie folgt festgelegt:

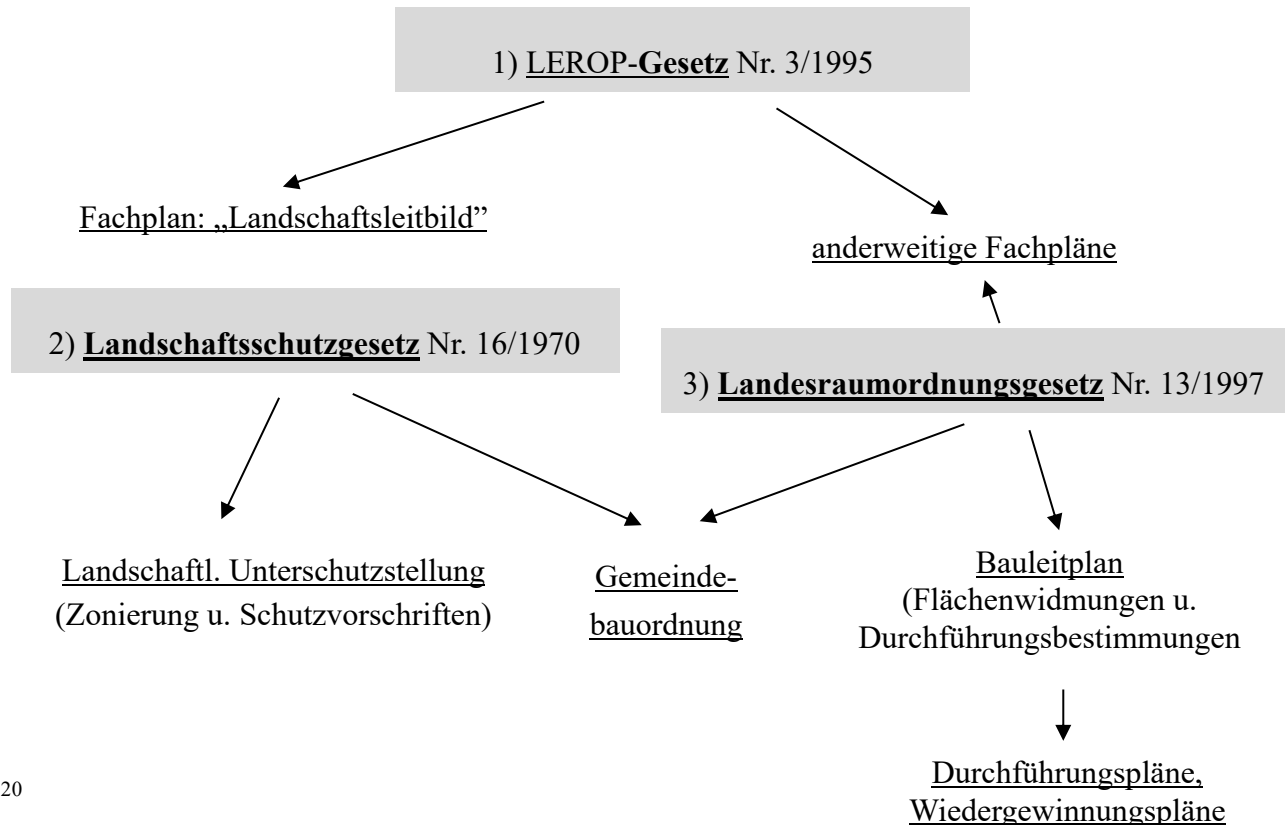
„La materia del governo del territorio [Raumordnung], comprensiva dell’urbanistica e dell’edilizia [...] rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell’ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. [...] La disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del libro III del codice civile, intitolata appunto «Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi, siepi interposti tra fondi». Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875¹⁸ [...] attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato. [...] Una volta assegnate alle Regioni competenze normative primarie, il rilievo della connessione e delle interferenze tra interessi privati e interessi pubblici e della importanza delle caratteristiche locali in tema di distanze tra costruzioni ha trovato attuazione nel riparto di competenze legislative e nell’attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio, comprensiva, come si è detto, dell’urbanistica e dell’edilizia. Ma in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto della legislazione statale. [...] L’ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall’art. 873 cod. civ. e dall’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 [...], avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato. I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi [...]”¹⁹

¹⁸ Der Artikel 875 des italienischen Zivilgesetzbuches regelt das erzwungene gemeinschaftliche Eigentum an der Mauer, die nicht auf der Grenze steht.

¹⁹ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16.06.2005, Nr. 232/2005.

ad 2) (Landesebene)

Die Zuordnung der Zuständigkeiten laut Art. 117 der italienischen Verfassung und die Bestimmungen des Sonderstatuts für die Region Trentino-Südtirol im Hintergrund hatte sich in der Provinz Bozen ein „autonomer“, auf unterschiedlichen Landesgesetzen und Planungsakten aufbauender, landschaftlich-urbanistischer Rechtsrahmen etabliert:



20

²⁰ ad LEROP (Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan)-Gesetz: Landesgesetz vom 18. Jänner 1995, Nr. 3 („Genehmigung des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanes“).

ad Fachplan „Landschaftsleitbild“: LEROP-Fachplan „Landschaftsleitbild Südtirol“, genehmigt mit Beschluss der Landesregierung vom 2. September 2002, Nr. 3147.

ad Fachpläne: Der mit Landesgesetz vom 18. Jänner 1995, Nr. 3 genehmigte Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan (LEROP) schreibt für folgende Sachbereiche Fachpläne vor: Landschaftsschutz, Luft und Lärm, Bodenschutz, Gefahrenzonen, Sanität, Sozialplan, Sportstätten, Schulstätten, Energie, Wassernutzungsplan, Abfallwirtschaft, Steinbrüche und Schottergewinnung, Verkehr und Transport, Aufstiegsanlagen und Skipisten.

ad Landschaftsschutzgesetz: Landesgesetz vom 25. Juli 1970, Nr. 16 („Landschaftsschutz“).

ad Landesraumordnungsgesetz: Landesgesetz vom 11. August 1997, Nr. 13 („Landesraumordnungsgesetz“), in der Folge kurz: LROG.

ad Bauleitplan: Zur Zuständigkeit für die Genehmigung des Bauleitplans hat sich das Verwaltungsgericht Bozen ausgesprochen wie folgt: „[...] Dieses Gericht hat wiederholt festgestellt, dass der Bauleitplan grundsätzlich als ein zusammengesetzter, mehrstufiger Verwaltungsakt zu betrachten ist, welcher zwar eine getrennte, aber im Prinzip einvernehmliche Willensäußerung der Gemeinde und der Landesregierung voraussetzt. Im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Gemeindeautonomie sind die Entscheidungen hinsichtlich der Nutzung des Gemeindegebietes, einschließlich der örtlichen Raumplanung, grundsätzlich der Gemeinde vorbehalten. Der Landesregierung steht aber in den von Art. 19, Absatz 8, LROG angeführten Fällen eine allgemeine Richtlinien-, Überwachungs- und Kontrollbefugnis zu, die eingereichten Bauleitplanänderungsanträge auf deren Gesetzmäßigkeit zu prüfen (ex multis: VwG Bozen, Nr. 300/2016, Nr. 336/2016, Nr. 281/2016). Art. 19, Absatz 8, LROG bestimmt Folgendes: «Die Landesregierung beschließt innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt der Unterlagen. Dabei kann sie Änderungen am Bauleitplan vornehmen, um Folgendes zu gewährleisten:

Die Regelung der urbanistischen Parameter und damit der Bautätigkeit durch die Landesgesetzgebung und darauf aufbauenden Planungsakten (Fachpläne, Landschafts- und Gemeindebauleitpläne mit jeweiligen Durchführungsbestimmungen) im Rahmen der Wahrnehmung der primären (ausschließlichen) Gesetzgebungsbefugnis seitens der Autonomen Provinz Bozen erschien über Jahrzehnte unbestritten. Dass selbst über einen langen Zeitraum für eindeutig abgeklärt befundene primäre Zuständigkeiten als statisch, fortwährend und beständig anzusehen waren, sollte sich 2012 als Trugschluss erweisen.

a) die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen sowie der Zielsetzungen des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanes,

b) die rationelle und koordinierte Eingliederung der Einrichtungen, Bauten und Anlagen, über die der Staat, das Land und die Bezirksgemeinschaften verfügen können,

c) den Landschaftsschutz und den Schutz geschichtlich, archäologisch, denkmal- oder ensembleschützerisch bedeutsamer Bauwerke».“ Siehe: Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 30.10.2017, Nr. 300/2017. Weiters: Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 20.05.2019, Nr. 111/2019.

ad Gemeindebauordnung: Gemäß Art. 116 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 haben die von den Gemeinderäten genehmigten Gemeindebauordnungen Bestimmungen über folgende Sachgebiete zu enthalten: „*a) die Baufluchtlinien und Nivellierungsquoten [...]; b) die Höchst und Mindesthöhe und das Höchstvolumen der Bauwerke; c) die Abstände der Bauwerke von öffentlichen Plätzen, von den Grenzen und von anderen Gebäuden, auch von solchen, die in demselben Baugrundstück stehen, einschließlich der Abstände zwischen den Gebäuden [...].*“

ad Durchführungs- und Wiedergewinnungspläne: Gemäß Artikel 32 LROG ist die Befugnis zur Genehmigung von Durchführungs- und Wiedergewinnungsplänen (nunmehr) der Gemeindeverwaltung übertragen: „*(1) Der Entwurf des Durchführungsplans oder des Wiedergewinnungsplans [...] werden vom Gemeindevorstand nach Anhören der Gemeindebaukommission beschlossen. Der Vorsitzende der Gemeindebaukommission kann ein Gutachten der Landesabteilung Natur, Landschaft und Raumentwicklung anfordern. Sofern es sich um einen Wiedergewinnungsplan handelt oder der Durchführungsplan unter Denkmalschutz stehende Liegenschaften betrifft, ist das Gutachten der Landesabteilung Denkmalpflege einzuholen [...]. (3) Der Bürgermeister sorgt dafür, dass der Plan innerhalb von 15 Tagen nach dem Beschluss des Gemeindevorstandes für die Dauer von 20 Tagen zur öffentlichen Einsichtnahme hinterlegt wird [...]. Innerhalb dieser Frist kann jeder in den Plan Einsicht nehmen und jeder, der zum Schutz einer rechtlich relevanten Stellung ein Interesse hat, Stellungnahmen bei der Gemeinde einbringen. (4) Innerhalb von 20 Tagen ab Ablauf des Hinterlegungszeitraumes des Planes entscheidet der Gemeinderat bzw., in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, der Gemeindevorstand über den Plan und die eingegangenen Stellungnahmen [...].*“

2. DER PAUKENSCHLAG 2012: (NEUE) VORGABEN DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFS

Infolge des **Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 7. Mai 2012, Nr. 114**, womit die Verfassungswidrigkeit der Absätze 6 und 7 des Artikels 127 des Landesraumordnungsgesetzes (LG Nr. 13/1997) festgestellt wurde, kam die angeführte traditionelle Sichtweise und auch höchstrichterliche Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten einschließlich der darauf fußenden Anwendung in der Praxis gehörig ins Wanken. Der Verfassungsgerichtshof hielt in der deutlich an seine eigene bisherige Rechtsprechung (gegenüber den Regionen mit Normalstatut) angelehnten Urteilsbegründung fest:

*„[...] La censura [delle norme] verte sul **mancato richiamo al rispetto delle norme sulle distanze fra edifici, integrative del codice civile e, in particolare, dell’art. 9 del citato d.m. n. 1444 del 1968.** In tale ambito, questa Corte ha in più occasioni precisato che **le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze.** In particolare, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, **l’assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime**, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei **principi della legislazione statale**, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005).*

*Nel caso di specie, la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l’introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all’art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell’art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica» (introdotto dall’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), **avente, per giurisprudenza consolidata, un’efficacia precettiva e inderogabile.** In quanto tali deroghe non attengono all’assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, il mancato richiamo alle norme statali vincolanti per la Provincia, determina **l’illegittimità costituzionale delle relative norme per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., avendo invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile [...].**”*

Die Auswirkungen des höchstgerichtlichen Urteilsspruchs waren weitreichend. Der sich breitgemachten Praxis (*contra legem*), im Falle des schriftlichen Einverständnisses des Nachbarn eine Unterschreitung der regelmäßig in sämtlichen Bauleitplänen der Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen und damit im öffentlichen Interesse hoheitlich festgelegten Gebäudeabstände (von 10 m) zuzulassen, war ein Riegel vorgeschoben. Unmittelbare Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs war, dass auch in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol die Bestimmungen des Dekrets des Ministers für öffentliche Arbeiten vom 2. April 1968, Nr. 1444 („Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765“) ins Auge zu fassen waren. Das Dekret selbst fußt auf dem seinerzeit mit Artikel 17 des Gesetzes vom 6. August 1967, Nr. 765 („Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150“) in das staatliche „Urbanistikgesetz“ vom 17. August 1942, Nr. 1150 eingefügten Artikel 41/quinquies.²¹ Insbesondere dem Artikel 9 des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 war und ist nach dem Urteilsspruch des Verfassungsgerichtshofs nunmehr auch in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol Maßgeblichkeitscharakter einzuräumen. Dieses sieht vor wie folgt:

„[...] 9. *Limiti di distanza tra i fabbricati*

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;

²¹ Der Artikel 41/quinquies des Gesetzes vom 17. August 1942, Nr. 1150 besagt: „[...] 8. *In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. 9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima [...].*“

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 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 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.** “

Verbunden mit der notwendigen Berücksichtigung des Artikels 9 des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 war, dass in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol nun (vermehrt) auch der hierzu ergangenen und ergehenden Rechtsprechung Beachtung zu schenken war, die zunächst u.a. vorsah, dass den Bestimmungen des Dekrets Vorrang gegenüber Bestimmungen auf Plan- und Verordnungsebene zukommt:

„[...] La giurisprudenza di legittimità [...] si è univocamente orientata, sulla scorta della sentenza delle sezioni unite 1 luglio 1997 n. 5889, nel senso che **il decreto ministeriale**, in quanto emanato su delega dell'art. 41-quinquies inserito nella L. 17 agosto 1942, n. 1150, dalla L. 6 agosto 1967, n. 765, art. 17 **ha efficacia di legge**, sicché le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, cui i Comuni sono tenuti a conformarsi nella redazione o revisione dei loro strumenti urbanistici, **prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, alle quali si sostituiscono per inserzione automatica, con conseguente loro diretta operatività nei rapporti tra privati [...]**.”²²

Auch vom Höchstgericht in Verwaltungsangelegenheiten wurde abgeklärt, dass entgegenstehende Bestimmungen in den urbanistischen Planungsinstrumenten (so auch in den Bauleitplänen) als ersetzt anzusehen waren. Die Vorgaben des Artikels 9 des Ministerialdekrets als hygienisch-sanitärer Norm

²² Kassationsgerichtshof (vereinigte Sektionen) in Zivilsachen, Urteil vom 7.07.2011, Nr. 14953.

zur Vorbeugung sogenannter „schädlicher Zwischenräume“ waren unumgänglich anzuerkennen; einen Spielraum zur Abweichung erkannte der Staatsrat allein in der spezifischen Durchführungsplanung:

„[...] L'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che detta disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni, stante la natura di norma primaria, **sostituisce eventuali disposizioni contrarie contenute nelle norme tecniche di attuazione** (Consiglio Stato, 5.12.2005, n. 6909) [...]. L'articolo 9 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive la distanza di dieci metri tra le pareti finestrate di edifici antistanti, va rispettata in tutti i casi, trattandosi di **norma volta ad impedire la formazione di intercapedini nocive sotto il profilo igienico-sanitario, e pertanto non eludibile**. Pertanto, le distanze tra le costruzioni sono predeterminate con carattere cogente in via generale ed astratta, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza, di modo che al giudice non è lasciato alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della disciplina in materia di equo contemperamento degli opposti interessi (Consiglio Stato, 5.12.2005, n. 6906). [...] **Tra gli interventi diretti che consentirebbero la deroga non è contemplato il titolo abilitativo diretto, ma solo la pianificazione attuativa.**”²³

Mit einem am 21.03.2012, demnach zeitlich noch vor dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 7.05.2012, Nr. 114/2012 ergehenden Urteilsspruch, hielt das Regionale Verwaltungsgericht - Autonome Sektion für die Provinz Bozen noch an der Nichtanwendbarkeit der staatlichen Regelung laut Ministerialdekret fest: „[...] *Il ricorrente si duole inoltre dell'asserita violazione del DM 2 aprile 1968, n. 144, sia per quanto riguarda le distanze tra i fabbricati, sia per quanto riguarda le altezze. Tale doglianza va disattesa sul semplice rilievo che **in conformità alla giurisprudenza di questo Tribunale, confermata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 373/04, confermata dalla decisione del Consiglio di Stato, [...] n. 512 del 30.01.2009) nella Provincia autonoma di Bolzano il citato DM non è applicabile*** [...]”²⁴ Im gegen dieses Urteil angestregten Berufungsverfahren betrachtete der Staatsrat im August 2013 die Anwendung des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 zunächst zwar noch formal als „*vexata quaestio*“, sprich leidige Frage, bestätigte aber inhaltlich bereits die im Ministerialdekret vorgesehene Regelung der Gebäudeabstände über die Durchführungsplanung:

„[...] *Per quanto concerne l'asserita violazione delle distanze verso i confini e gli edifici degli immobili di proprietà dell'odierno appellante, l'art. 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444,*

²³ Staatsrat, Urteil vom 2.11.2010, Nr. 7731.

²⁴ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 21.03.2012, Nr. 107/2012.

*prevede che nelle zone A - centri storici le distanze preesistenti possono essere mantenute, ammettendo espressamente «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», con conseguente infondatezza del correlativo profilo di censura ed assorbimento della **vexata quaestio dell'applicabilità, o meno, nell'ordinamento urbanistico provinciale, del citato decreto ministeriale;***

*- peraltro, l'art. 38 l. urb. prov. [n. 13/1997], recante «Contenuto del piano di attuazione» ed applicabile anche ai piani di recupero - i quali, nell'art 52 l. urb. prov. [n. 13/1997], vengono qualificati come piani di attuazione -, prevede che **le distanze degli edifici dai confini di zona e dagli edifici esistenti al di fuori della zona sono stabilite dal piano attuativo;***

- le previsioni delle norme di attuazione del piano di recupero in materia di distanze, anche in deroga alla normativa generale, costituiscono legittima espressione del potere di pianificazione unitaria dell'intera zona o comparto cui il piano di riferisce [...].”²⁵

Im Jahr 2014 schloss sich sodann auch die für das Gebiet der Autonomen Provinz Bozen zuständige Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz mit Sitz im Bozner Ansitz „Gerstburg“ endgültig der sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs ergebenden „Neuausrichtung“ und den Entscheidungen des Staatsrats an. So legte das Verwaltungsgericht - Autonome Sektion Bozen im Dezember 2014 mit Urteil Nr. 295/2014 nun fest wie folgt:

*„[...] Um auf das Urteil 114/12 des VGH [Verfassungsgerichtshofs] zurückzukehren [...], [...] kann gesagt werden, dass dieses nichts anderes als die absolut vorherrschende Rechtsprechung widerspiegelt: **Die im Artikel 9 vorgeschriebene Regelung der Abstände ist als ausnahmslos und absolut zu betrachten, da sie Ausdruck eines höhergestellten, öffentlichen Interesses ist (Verhinderung der Entstehung von hygienisch schädlichen Zwischenräumen).** Sie ist nicht nur für Privatpersonen verbindlich, sondern bindet auch die regionalen Gesetzgeber und die Bauordnungen und -pläne der Gemeinden [...]. Dem Gericht wird kein Ermessensspielraum zugestanden [...], es darf widersprechende Bestimmungen nicht anwenden und muss sie direkt durch jene des Artikels 9 ersetzen [...].*

Nach erfolgter Überprüfung der Rechtsprechung vertritt dieses Gericht die Auffassung, dass die vorherrschende Rechtsprechung richtigliegt und dass in den A-Zonen der Mindestabstand von 10 m einzuhalten ist, wenn es sich um Bautätigkeit handelt, die nicht nur im Rahmen des bestehenden

²⁵ Staatsrat, Urteil vom 6.08.2013, Nr. 4116/2013.

Volumens restauriert und saniert, sondern durch Erhöhungen und Aufstockungen neue Kubatur und Formänderungen schafft. Dies in erster Linie deshalb, weil die Verhinderung der Entstehung von hygienisch schädlichen Zwischenräumen in den A-Zonen genauso wichtig, ja noch wichtiger als in den anderen Zonen ist. Außerdem, sollte ausnahmsweise neue Bautätigkeit zugelassen werden, so ist es logisch und kohärent, wenn auch für diese der 10 m Abstand gilt, genauso wie für die neue Bautätigkeit außerhalb der A-Zonen. Drittens, dem in einem der anderslautenden Urteile (TAR Lombardia, Brescia, 1712/09) vorgebrachten Argument, dass eine Analogie in malam partem nicht erlaubt sei und deshalb die Bautätigkeit nicht durch die 10 m Abstandsregelung eingegrenzt werden dürfe, kann nicht zugestimmt werden. Dieses Argument berücksichtigt nämlich nur den Gesichtspunkt des Bauherrn, aber nicht jenen der Anrainer, für die - umgekehrt - die Einhaltung des 10 m Abstandes eine Analogie in bonam partem darstellt. Die 10 m Abstandsregelung trägt auch zum Erhalt des sozialen Friedens bei, denn niemandem gefällt es, wenn der Nachbar - um ein bildhaftes Beispiel zu nennen - in nur 3 m Entfernung vom eigenen Fenster eine Mauer hochzieht. [...]

*Der Vollständigkeit halber gilt es noch anzumerken, dass es der letzte Absatz des Artikels 9 des DM 1444/68 den spezifischen Plänen, wie den Wiedergewinnungsplänen, erlaubt, geringere Abstände für Häusergruppen (nicht für Einzelgebäude) vorzusehen. Der Wiedergewinnungsplan A1 für die Altstadt sieht diesbezüglich aber nichts vor. [...]*²⁶

Auch mit Urteil vom 29.08.2014, Nr. 215/2014 wurde seitens des Bozner Verwaltungsgerichts die Maßgeblichkeit des Art. 9 des M.D. 1444/1968 in der Autonomen Provinz Bozen bestätigt:

„[...] E' opportuno [...] evidenziare che l'art. 9 del D.M. 1444 del 1968, riguardante proprio le distanze fra edifici, costituisce un principio inderogabile della materia anche per le Regioni e Province autonome che siano titolari di competenza esclusiva in materia urbanistica, e che eventuali deroghe sono possibili - in virtù della previsione di cui al comma 3 del richiamato D.M. 1444/1968, che ammette una deroga alle distanze minime «nel caso di gruppi di edifici che formano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche» - solo se contenute in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio [...]“²⁷

In der Verwaltungspraxis und auch seitens des Landesverwaltungsamts für Landschaft und Raumentwicklung wurden Durchführungspläne bzw. Wiedergewinnungspläne als derartige „piani

²⁶ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 3.12.2014, Nr. 295/2014.

²⁷ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 29.08.2014, Nr. 215/2014.

particolareggiati” anerkannt, eine Ausrichtung, deren Gesetzmäßigkeit aus den vorangehenden Urteilen ablesbar war, aber auch von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Folge mehrfach bestätigt wurde:

„[...] Il concetto di «piano particolareggiato con previsioni planovolumetriche» è stato interpretato dalla giurisprudenza (ex multis v. sentenza TAR Lombardia 17812/2009) nel senso che è sufficiente uno strumento urbanistico di dettaglio, qual è il piano di recupero, adottato sulla base di una puntuale valutazione urbanistica riferita ad una specifica zona, che tiene conto del particolare stato dei luoghi [...].”²⁸

„[...] ai sensi dell’articolo 9, ultimo comma, DM 1444/68, i piani particolareggiati, quali i piani di recupero, se riferiti a gruppi di edifici, possono ammettere distanze inferiori a quella di 10 [...].”²⁹

„[...] Der Vollständigkeit halber gilt es noch anzumerken, dass es der letzte Absatz des Artikels 9 des DM 1444/68 den spezifischen Plänen, wie den Wiedergewinnungsplänen, erlaubt, geringere Abstände für Häusergruppen (nicht für Einzelgebäude) vorzusehen [...].“³⁰

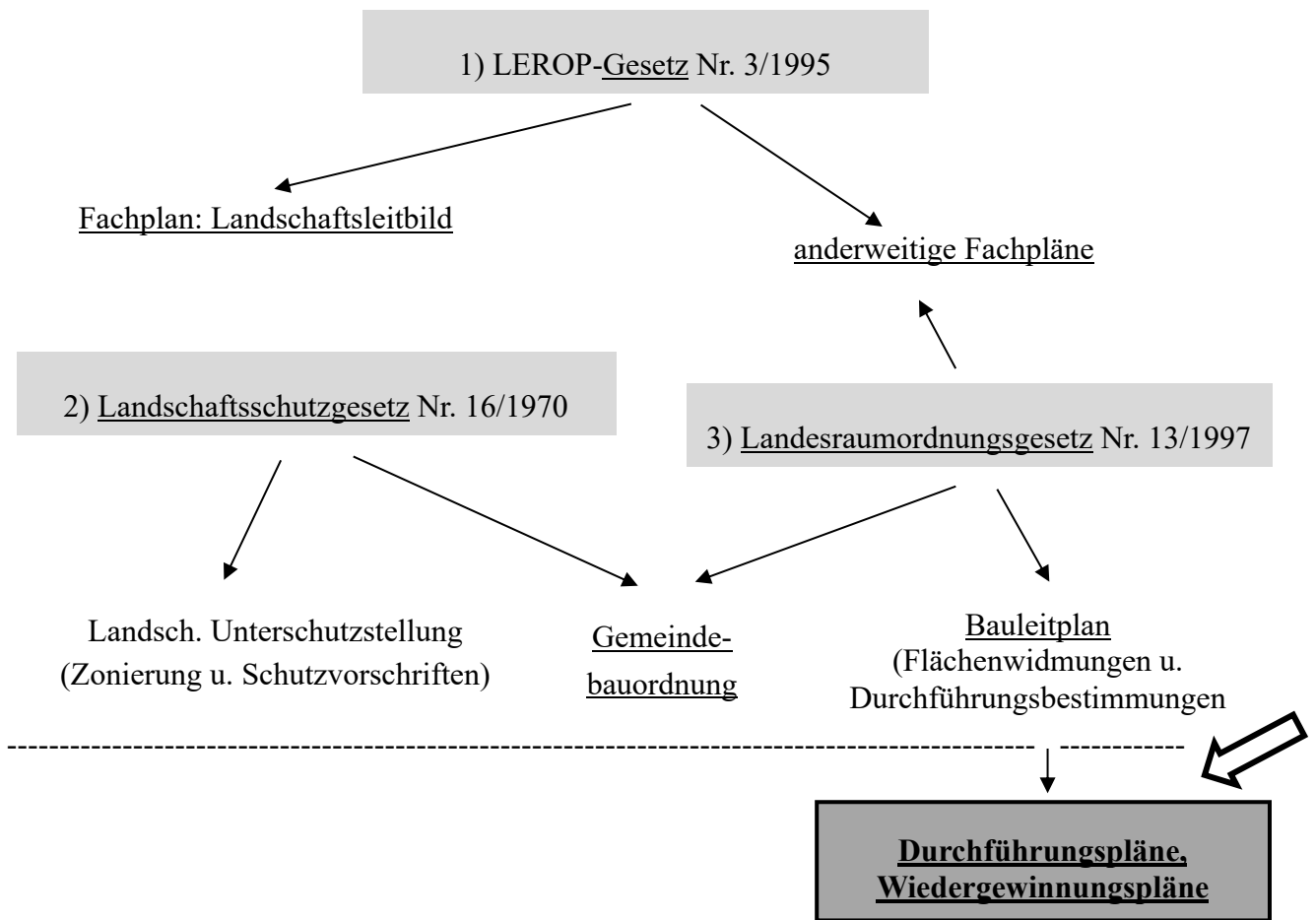
Unter Berücksichtigung der auf Landesebene für den Bereich der Raumordnung maßgeblichen Rechtsquellen ergab sich somit die Möglichkeit, mit den Durchführungsplänen für Bauzonen von den Abstandsbestimmungen, die mitunter in den Bauleitplänen selbst als allgemeine Vorgaben³¹ vorgesehen waren, abzuweichen.

²⁸ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 26.10.2016, Nr. 8/2017. Siehe auch: Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 10.05.2017, Nr. 155/2017.

²⁹ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 22.12.2014, 295/2014.

³⁰ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 22.12.2014, Nr. 295/2014; Beschluss vom 23.07.2014, Nr. 145/2014. Siehe auch: Urteil Verwaltungsgericht Bozen vom 25.07.2017, Nr. 246/2017.

³¹ Tatsächlich beinhalten die von der Landesregierung genehmigten Bauleitpläne sämtlicher Gemeinden unter der Rubrik „Allgemeine Bestimmungen“ regelmäßig Definitionen und Vorgaben bezüglich Baugrundstück, überbaubarer Fläche, Baumassendichte, urbanistischer Kubatur, Grenzabstand, Gebäudeabstand, Gebäudehöhe und Versiegelung des Bodens. In manchen Bauleitplänen finden sich auch zonenspezifisch Vorgaben bezüglich einzuhaltender Parameter eingefügt.



Nachdem manch Bauherr in allzu kreativer Rechtsauslegung die Abstandsvorgaben zu umgehen suchte, indem Bauobjekte mit einem Durchführungsplan *ad hoc* versehen und genehmigt wurden, griff das Verwaltungsgericht Bozen im März 2016 klärend ein:

*„Die Erstellung eines Durchführungsplans zur Aushebelung der geltenden Abstandsvorschriften [...] ist nach Auffassung dieses Gerichts nicht rechters. [...]. Wenn der Bauleitplan nicht für die gesamte Zone den Durchführungsplan vorsieht, so muss er es zumindest für einen Teil derselben tun. Auf jeden Fall widerspricht es dem Geist dieser Bestimmung, wenn der Bauleitplan die Erstellung des Durchführungsplans nur deshalb vorschreibt, um ein einziges Grundstück [...] bebaubar zu gestalten [...]. Durchführungspläne (piani particolareggiati) sind also ohne Weiteres ein geeignetes Mittel in der Hand der Gemeindeverwaltung, wenn sie die von ihr selbst vorgegebene Abstandsregelung abändern will, im Anlassfall unterschreiten will. Aber dies nur, wenn es sich um «gruppi di edifici» handelt, also um eine **homogene Gebäudegruppe, nicht um Einzelgrundstücke oder ein Einzelgebäude** [...].“³²*

³² Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 23.03.2016, Nr. 165.

3. GESETZGEBUNGSPOLITISCHE (RE)AKTIONEN

3.1 INITIATIVE NR. 1: DECRETO DEL FARE - Art. 2/BIS

Auf gesetzgebungspolitischer Ebene wurde bereits 2013 eine erste Initiative ergriffen, die Zuständigkeit im Bereich der Abstände wieder auf gewohnte Bahnen zu lenken. Gelegenheit bot das sog. „Decreto del fare“³³, womit folgender Artikel 2/bis³⁴ (L) in das Dekret des Präsidenten der Republik vom 6. Juni 2001, Nr. 380 (staatlicher Einheitstext Bauwesen) eingefügt wurde:

„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.“

Wie viel angesichts der gewählten Formulierungen *„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“* und *„nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali“* an Spielraum gewonnen war, blieb zweifelhaft. Die Interpretation des Verfassungsgerichtshofs folgte auf den Fuß. Dieser legte im Urteil vom 19.05.2014, Nr. 134 fest:

„La disciplina delle distanze tra i fabbricati va ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato [...] Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio». [...] Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali

³³ Gesetzesdekret vom 21. Juni 2013, Nr. 69 („Dringende Bestimmungen zur Wiederbelebung der Wirtschaft“), mit Änderungen in Gesetz umgewandelt mit Gesetz vom 9. August 2013, Nr. 98.

³⁴ Eingefügt mit Artikel 30, Absatz 1, Buchstabe 0a) des Gesetzesdekrets vom 21. Juni 2013, Nr. 69.

*finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» - **il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile.** [...] Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche». [...] In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio. [...] **Tale principio è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 [...].**»³⁵*

Mit dieser Auslegung bestätigte der Verfassungsgerichtshof demnach (erneut) die Maßgeblichkeit des Artikels 9 des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 - auch für die Regionen und Provinzen mit Sonderstatut:

„[...] Quindi, seppure il regime delle distanze ha la sua prima collocazione nel codice civile, la stessa disciplina ivi contenuta è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva [...] il d.m. n. 1444 del 1968, costituente un corpo unico con la regolazione codicistica [...]. Per [...] ragioni d'ordine sistematico, l'esplicito richiamo al codice civile [...] deve essere inteso come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il citato decreto ministeriale è parte integrante e fondamentale. [...]»³⁶

Diese Auslegung wurde vom Verfassungsgerichtshof zwei Jahre später mit Urteil Nr. 178/2016 erneut bestätigt:

„[...] la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Diversamente, «le norme

³⁵ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.05.2014, Nr. 134/2014.

³⁶ Ebd. Siehe auch: Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 20.07.2016, Nr. 189/2016.

regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014) [...].”³⁷

Mit Urteil Nr. **185/2016** präziserte der Verfassungsgerichtshof auf derselben Argumentationsschiene:

*„[...] **La disposizione** [2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 („Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) **recepisce la ricordata giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità delle deroghe solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» [...].”³⁸***

3.2 INITIATIVE NR. 2: EINFÜGUNG EINER AUTHENTISCHEN AUSLEGUNG - ART. 126/BIS LROG

Neben der Ergänzung des staatlichen Einheitstextes über das Bauwesen im Rahmen des „Decreto del fare“ wurde auf Landesebene eine zweite Initiative ergriffen, um die Zuständigkeit im Bereich der Abstände (neu) festzulegen, und das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 114/2012 in seinen Auswirkungen zu beschneiden, und zwar über eine authentische Auslegung des Artikels 126 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 (LROG). Genannter Artikel sah seit jeher vor wie folgt:

„Art. 126 LROG

(1) In allen Gemeinden müssen bei Erstellung von neuen urbanistischen Leitplänen oder bei der Überarbeitung der bestehenden unabdingbare Beschränkungen bezüglich Baudichte, Höhe und Abstand von den Gebäuden beachtet werden sowie das höchstzulässige Verhältnis zwischen den zu Wohnsiedlungs- und Produktionszwecken bestimmten Zonen und den Vorbehaltsflächen für die Öffentlichkeit, sei es als öffentliches Grün oder [sei es] als Parkfläche.

(2) Die im vorhergehenden Absatz enthaltenen Beschränkungen und Verhältnisse werden für territoriale gleichartige Gebiete mit Durchführungsverordnungen [...] festgelegt [...].“

³⁷ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15.07.2016, Nr. 178/2016.

³⁸ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 20.07.2016, Nr. 185/2016. Siehe auch: Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 20.07.2016, Nr. 189/2016.

Hierzu wurde mit Art. 8 Abs. 9 des Landesgesetzes vom 23.10.2014, Nr. 10³⁹ folgender - unter dem Aspekt „bürgerfreundlicher Lesbarkeit“ durchaus kein Ruhmesblatt darstellende, letztlich jedoch (bis zu einem gewissen Grad erfolgreich) einem anderen Zweck folgende - Artikel in das Landesraumordnungsgesetz Nr. 13/1997 eingefügt:

„Art. 126/bis (Authentische Auslegung des Artikels 126)

1) Unter Verweis auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe 0a) des Gesetzesdekrets vom 21. Juni 2013, Nr. 69, mit Gesetz vom 9. August 2013, Nr. 98, zum Gesetz erhoben, wird Artikel 126 Absatz 1 dieses Gesetzes in Bezug auf den nachfolgenden Artikel 134, mit dem Artikel 51 des Dekretes des Landeshauptmannes vom 23. Juni 1970, Nr. 20, aufgehoben wurde, in dem Sinne interpretiert, dass bis zum Erlass der Durchführungsverordnung laut Artikel 126 Absatz 2 dieses Gesetzes die urbanistischen Standards mit den urbanistischen Planungsinstrumenten laut Artikel 21 Absatz 2 des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 22. März 1974, Nr. 381, festgelegt werden.“⁴⁰

³⁹ Landesgesetz vom 23. Oktober 2014, Nr. 23 („Änderungen zu Landesgesetzen in den Bereichen Raumordnung, Landschaftsschutz, Forstwirtschaft, öffentliche Gewässer, Energie, Luft, Zivilschutz und Landwirtschaft“).

⁴⁰ - Der Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe 0a) des Gesetzesdekrets vom 21.06.2013, Nr. 69, umgewandelt in Gesetz vom 9. August 2013, Nr. 98 besagt:

„Art. 30 Semplificazioni in materia edilizia

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 22, comma 6, del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, al medesimo decreto sono apportate le seguenti modificazioni:

0a) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente

«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»”.

- Der Art. 134 (Aufhebung von Bestimmungen) des Landesgesetzes vom 11. August 1997, Nr. 13, besagt:

„(1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes sind folgende Bestimmungen aufgehoben:

1) der Einheitstext über die Landesraumordnungsgesetze, genehmigt mit Dekret des Landeshauptmanns vom 23. Juni 1970, Nr. 20 [...].”

- Der Art. 51 (Anwendung staatlicher urbanistischer Bestimmungen) des Dekrets des Landeshauptmanns vom 23. Juni 1970, Nr. 20 besagt:

„Bis zum Erlass der Durchführungsbestimmungen nach Maßgabe des zweiten Absatzes des Artikels 41 dieses Einheitstextes werden die Bestimmungen des Ministerialdekretes vom 2. April 1968, erlassen in Durchführung des Staatsgesetzes 6. August 1967, Nr. 765, angewandt.

Bis zum Erlass der Durchführungsverordnung gemäß Art. 46 dieses Einheitstextes werden die im Ministerialdekret 2. April 1968, erlassen in Durchführung zum Gesetz 6. August 1967, Nr. 765, vorgeschriebenen Abstände eingehalten.”

- Der Art. 21 Absatz 2 des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 22. März 1974, Nr. 381 („Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten“) besagt:

„(2) Die Bauleitpläne untergeordneter Stufe werden mit Beschluss des Landesausschusses gemäß dem im Landesgesetz festgelegten Verfahren genehmigt. Analog dazu werden allfällige Änderungen an den Bauleitplänen unteren Ranges genehmigt, die bei Inkrafttreten dieses Dekretes mit Gesetz im Sinne des Artikels 37 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 30. Juni 1951, Nr. 574, genehmigt worden sind.”

Als authentische Auslegung konnte der Artikel nicht nur Wirkung *ex nunc*, sondern auch *ex tunc* und damit auch auf bereits genehmigte Bauvorhaben entfalten.

Das Regionale Verwaltungsgericht - Autonome Sektion Bozen übernahm diese gesetzgeberischen Vorgaben und stellte im Oktober 2016 folgende Überlegungen an:

*„[...] Alla luce della richiamata giurisprudenza, ritiene il Collegio che l'art. 2 bis del D.P.R. n. 380/2001, attesa la collocazione trasversale della materia delle distanze tra fabbricati tra l'ordinamento civile e il governo del territorio, non attribuisca alle Regioni e alle Province Autonome il potere di ridefinire, con proprie norme di principio, il parametro della distanza tra fabbricati, intesa come rapporto tra proprietà isolatamente considerato, rientrando esso nella materia civilistica riservata alla competenza statale, bensì consenta alle medesime, andando oltre la deroga ammessa dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, pur tuttavia rinvenendo in essa l'individuazione del punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio, di dettare precetti funzionali «a un assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali», assumendo non carattere edilizio, finalizzato alla disciplina dei rapporti tra costruzioni in quanto tali, bensì **urbanistico, volto appunto alla conformazione di un assetto complessivo e unitario di specifiche parti del territorio.***

*Ecco, dunque, che un precetto normativo della Provincia in materia di distanze che assuma una funzione prettamente urbanistica, ossia volta al perseguimento dell'interesse pubblico in materia di governo del territorio, sia da ritenersi legittimo, mentre **non lo sia una norma provinciale che preveda distanze in deroga al D.M. n. 1444/1968 per tipi di interventi edilizi considerati in quanto tali (ad esempio demolizioni e ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti) e dunque a prescindere dallo specifico contesto urbanistico.***

*Alla stregua dei parametri delineati dalla Corte Costituzionale pare al Collegio che l'art 126/bis della L.P. n. 13/1997, **nel demandare ai piani urbanistici comunali - e dunque a uno strumento urbanistico diretto a disciplinare in modo complessivo e unitario le specifiche porzioni di territorio che lo compongono, singolarmente considerate - il potere di definire la distanza tra fabbricati, rispetti i canoni di legittimità come sopra individuati dalla giurisprudenza costituzionale, essendo funzionale al perseguimento di un interesse pubblico squisitamente di natura urbanistica.***

A sua volta, il piano urbanistico del Comune [...], provvedendo a individuare per ogni singola zona urbanistica, e dunque in considerazione del suo proprio complessivo assetto territoriale, la distanza tra fabbricati, risponde a una funzione prettamente urbanistica, in quanto intesa a intervenire su ben definiti insiemi di edifici, appartenenti a specifiche aree territoriali, e non a definire i rapporti di

proprietà isolatamente intesi, mantenendosi perciò entro i confini del potere attribuitogli, di definire il parametro distanziale in questione, senza invadere la materia dell'ordinamento civile.

Legittimamente, dunque, il Comune [...] nell'art. 14 delle norme d'attuazione al p.u.c. [piano urbanistico comunale], ha indicato in 10 m il distacco minimo tra fabbricati da mantenere nella zona che qui interessa, e tale è la distanza riportata nel progetto oggetto dell'impugnata concessione edilizia.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte non può che concludersi per l'infondatezza della doglianza che vuole violata la distanza tra fabbricati prescritta dal D.M. n. 1444/1968, art. 3, ultimo comma, [...] perché il richiamato decreto non trova applicazione nel caso all'esame, vigendo per esso la norma specifica contenuta nell'art. 14 delle norme d'attuazione al piano urbanistico comunale [...].⁴¹

Das Verwaltungsgericht Bozen nahm ab 2016 den vom Landesgesetzgeber mit der Einfügung der authentischen Auslegung des Artikels 126 LROG verfolgten Ansatz wohlwollend in seine Entscheidungen auf:

*„[...] In sostanza, dunque, l'art. 126-bis della L.P. [legge provinciale] n. 13/1997 **demanda ai piani urbanistici comunali la determinazione delle distanze tra fabbricati.** [...] In armonia con la richiamata norma provinciale, il piano urbanistico del Comune [...] detta, in tema di distanza tra fabbricati, una norma a carattere generale, l'art. 3 [...] che prescrive il limite minimo, fissato in 10 m, non valicabile in sede di determinazione della disciplina specifica per le singole zone urbanistiche; prevede poi, negli articoli dedicati alle singole zone urbanistiche che compongono il territorio comunale, gli specifici indici di edificabilità, tra cui la distanza tra fabbricati, volti, questi ultimi, a imprimere un assetto unitario e omogeneo a quelle determinate porzioni di territorio cui si riferiscono, rispondendo così a un'esigenza pianificatoria di natura squisitamente urbanistica, intesa a creare, tenendo conto dell'assetto dell'edificato stratificatosi nel corso del tempo, un tessuto possibilmente armonico e ordinato. In particolare per la zona residenziale [...] d'interesse per la presente controversia, l'art. 14, comma 1 [...] delle norme di attuazione al p.u.c. [piano urbanistico comunale] fissa in 10 m la distanza tra fabbricati, distanza che il progetto contestato indubbiamente osserva. [...]”⁴²*

„[...] un precetto normativo della Provincia in materia di distanze che assuma una funzione prettamente urbanistica, ossia volta al perseguimento dell'interesse pubblico in materia di governo

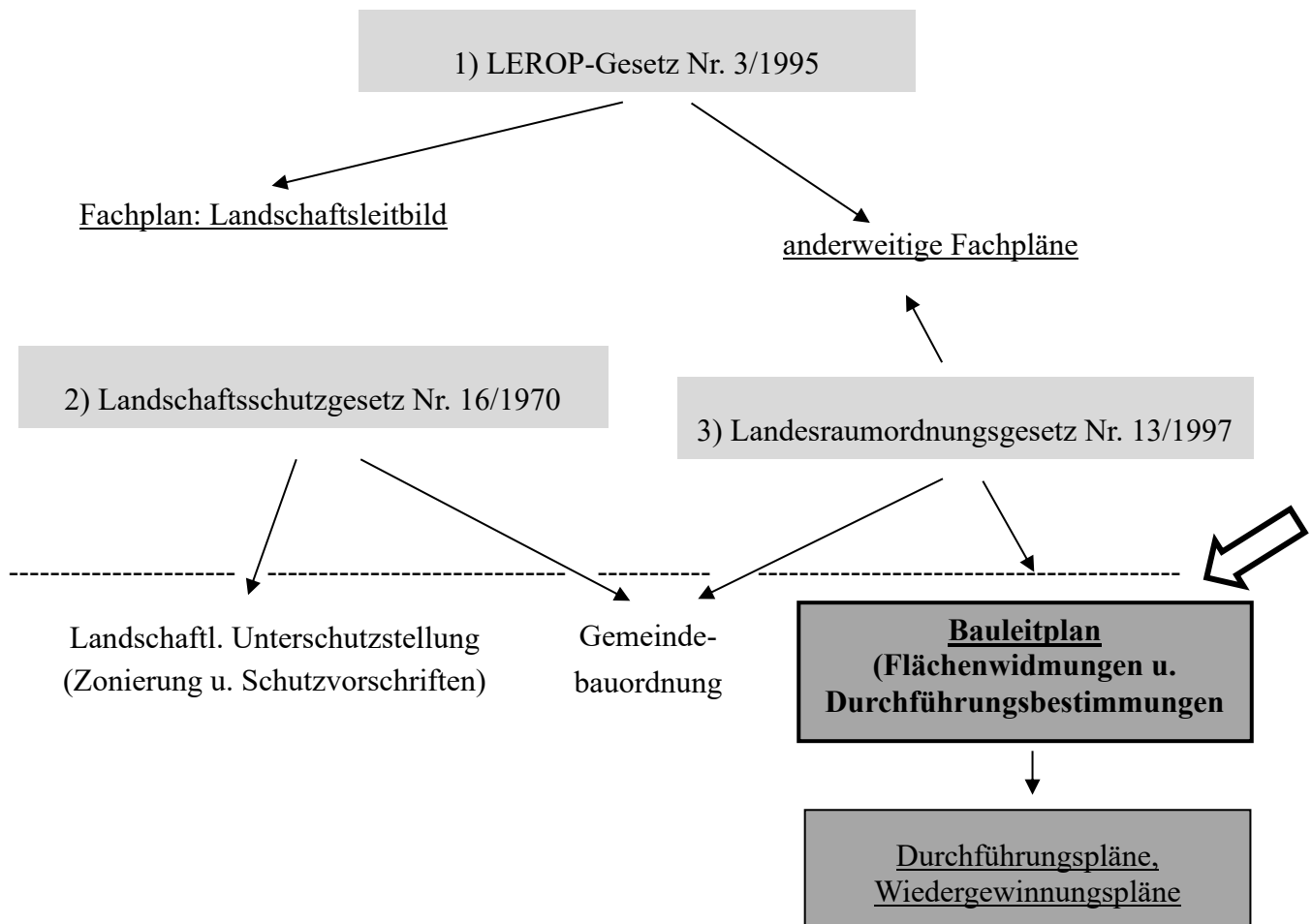
⁴¹ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 12.10.2016, Nr. 280/2016.

⁴² Ebd.

del territorio, sia da ritenersi legittimo, mentre non lo sia una norma provinciale che preveda distanze in deroga al D.M. n. 1444/1968 per tipi di interventi edilizi considerati in quanto tali (ad esempio demolizioni e ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti) e dunque a prescindere dallo specifico contesto urbanistico. [...] Alla stregua dei parametri delineati dalla Corte Costituzionale pare al Collegio che l'art 126 bis della L.P. n. 13/1997, nel demandare ai piani urbanistici comunali - e dunque a uno strumento urbanistico diretto a disciplinare in modo complessivo e unitario le specifiche porzioni di territorio che lo compongono, singolarmente considerate - il potere di definire la distanza tra fabbricati, rispetti i canoni di legittimità come sopra individuati dalla giurisprudenza costituzionale, essendo funzionale al perseguimento di un interesse pubblico squisitamente di natura urbanistica [...].⁴³

Insoweit keine Anfechtung des Landesgesetzes erfolgte, womit Artikel 126/bis in das Landesraumordnungsgesetz Nr. 13/1997 eingefügt worden war, wurde damit (wieder) die Möglichkeit eröffnet, über die Durchführungsplanung („piani particolareggiati“) hinaus unter bestimmten Voraussetzungen (sprich der Verfolgung eines öffentlichen Interesses rein urbanistischer Natur) auch auf Bauleitplanebene von den Abstandsvorschriften des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 abweichen zu können.

⁴³ Verwaltungsgericht Bozen, Urteile vom 12.10.2016, Nr. 280 und vom 19.07.2017, Nr. 275/2017.



Die für die Autonome Provinz Bozen zuständige Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz bestätigte 2017 nochmals ausdrücklich:

„[...] Intervenuti la sentenza n. 114/12 della Corte Costituzionale e l’articolo 30 del D.L. 69/13 (c.d. «decreto del fare», convertito nella L. 98/13), il legislatore provinciale ha stabilito, con una norma di interpretazione autentica inserita nella legge urbanistica L.P. 13/97 (articolo 126-bis) che «...gli standard urbanistici sono definiti con gli strumenti urbanistici di cui all’articolo 21, secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974 n. 381». In tal modo, il legislatore ha inteso chiarire che le distanze sono disciplinate dagli strumenti urbanistici comunali, previsti, appunto dall’articolo 21, secondo comma DPR 381/381 [recte: /1974]. L’inserimento dell’articolo 7-bis nelle **norme di attuazione al piano di recupero**⁴⁴ rispetta i dettami della disposizione di

⁴⁴ Der neu in die Durchführungsbestimmungen zum Wiedergewinnungsplan der betroffenen Gemeinde eingefügte Artikel 7/bis sah vor wie folgt: „Al fine di consentire un utilizzo funzionale ai fini abitativi della cubatura preesistente, di quella aggiuntiva derivante dal piano di recupero e di quella derivante dal sistema di incentivazione per riqualificazione energetica (bonus cubatura), nelle zone sottoposte al presente piano di recupero [...] viene prevista la possibilità di realizzare sopraelevazioni e/o modifiche della copertura fino a una distanza tra edificazioni non inferiore a 3 m e comunque nel rispetto dei parametri urbanistici di piano [...]”

interpretazione autentica [Art. 126/bis LROG] e, pertanto, il motivo d'impugnazione è infondato [...]"⁴⁵

Für etwas Verwirrung bei den Rechtsanwendern sollte allein eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts - Autonome Sektion Bozen vom September 2017 sorgen. In der Urteilsbegründung folgte der Richtersenat zunächst den bereits dargelegten normativen Entwicklungen:

„[...] Sulla scorta del citato art. 2bis del DPR n. 380 del 2001, il legislatore provinciale, peraltro dotato di potestà legislativa primaria in materia urbanistica ai sensi del combinato disposto degli articoli 8 e 4 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, di cui al D.P.R. n. 670/1972, ha introdotto, con l'art. 8, comma 9, della L.P. 23 ottobre 2014, n. 10, nella legge urbanistica provinciale n. 13/1997, l'art. 126 bis, intitolato «Interpretazione autentica dell'articolo 126» [...]. Ai sensi del sopra richiamato art. 126 della L.P. n. 13/1997, tra gli standard urbanistici vi è appunto la distanza tra fabbricati. Va precisato che gli strumenti urbanistici di cui all'art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 381/1974, sono i piani urbanistici di grado subordinato a quelli provinciali e territoriali di coordinamento. In sostanza, dunque, l'art. 126bis della legge provinciale n. 13/1997 **demanda agli strumenti urbanistici comunali la determinazione delle distanze tra fabbricati, in quanto in grado di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona del territorio.** [...] Questo Tribunale ha già avuto occasione di sostenere che, nei limiti dei parametri fissati dalla Corte Costituzionale [...], la distanza tra edifici, può essere legittimamente definita con gli strumenti urbanistici comunali, anche in deroga al D.M. n. 1444 del 1968. Per quanto concerne, in particolare, la disciplina delle distanze tra edifici riferite alle zone di espansione - oggetto della presente controversia -, il legislatore provinciale, nell'art. 38, comma 1, della legge urbanistica n. 13 del 1997, ha stabilito che «le distanze degli edifici dai confini della zona e dagli edifici esistenti al di fuori della zona sono stabilite con piano di attuazione».⁴⁶

Sodann folgte ein Begründungsteil, der - indem auf zonenspezifische Belange verwiesen wurde - ein weiteres Themenfeld erschloss und die Möglichkeit der mit der Einfügung des Art. 126/bis LROG verfolgten Möglichkeit der Abweichung von den Abstandsvorgaben des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 mittels Bauleitplan *in merito* einschränkte: „[...] Così inquadrata la vicenda sub iudice, osserva in primo luogo il Collegio che il riferimento operato dal Comune [...] alla disciplina sulle distanze di cui all'art. 9, primo comma, n. 3), del citato D.M. n. 1444 del 1968, non appare pertinente alla fattispecie in esame, posto che detta disposizione regola esclusivamente le distanze tra edifici

⁴⁵ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 11.01.2017, Nr. 8/2017.

⁴⁶ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 12.09.2017, Nr. 275/2017.

che si trovano all'interno della stessa «zone C» di espansione [Wohnbau-Erweiterungszone C]. Nel caso specifico invece, oggetto della proposta di modifica [Antrag der Gemeinde auf Abänderung der Durchführungsbestimmungen zum Bauleitplan] è la **disciplina delle distanze tra edifici in zone disomogenee**, per le quali, in base a pacifica e condivisa giurisprudenza, non si applica il criterio della distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto, bensì la disciplina delle distanze vigente nella zona in cui si trova l'edificio che si intende costruire: «....ciascun proprietario di un suolo edificatorio nel momento in cui realizza su di esso una costruzione trova i propri diritti ed i propri doveri conformati nelle normativa applicabile alla zona in cui si sviluppa la propria attività costruttiva...Le norme sulle distanze previste negli strumenti urbanistici sono dettate per garantire il governo del territorio e la conformazione del tessuto urbano in vista di esigenze generali, connesse alla salute ed alla sicurezza dei cittadini, alla vivibilità complessiva delle centri abitati, allo sviluppo dei servizi collettivi e delle vie di comunicazione. Ed è per queste ragioni che vengono imposte, tra le altre, le norme sulle distanze dai confini o tra gli edifici il cui rispetto può essere imposto non solo in sede amministrativa e penale ma anche nel giudizio civile, a tutela del proprietario confinante che può chiedere al giudice l'arretramento e finanche la demolizione della costruzione che si trovi a distanza illegale. Ebbene, nel caso in cui le proprietà dei due confinanti si trovino (come nella specie) ai limiti di differenti zone territoriali omogenee...è chiaro che nessuno dei due potrà pretendere dall'altro il rispetto delle norme previste per la zona omogenea in cui sorge la propria costruzione o si trovi ubicato il proprio suolo poiché ciò farebbe ricadere la costruzione del vicino sotto un regime che non è quello proprio, creando una possibile, ed ingiustificata, disparità di trattamento con le altre costruzioni ricadenti nella zona in cui essa sorge. Ma da ciò non consegue che i lotti edificabili di una certa zona, per la quale sono dettate determinate regole, sol perché si trovano al limite di essa ed immediatamente al confine con altra avente regole diverse, si collochino in una sorta di «tertium genus» o di «zona franca» o «grigia» e senza regole, traendo vantaggio dalla loro ubicazione che, sebbene particolare, non le sottrae alla disciplina cui sono sottoposti i suoli omogenei interni. Quindi, le costruzioni sorgenti in una zona omogenea del territorio comunale, per la quale siano previste determinate distanze dai confini o dalle costruzioni sorgenti sui lotti vicini, saranno tenute a rispettare dette distanze, a prescindere dalla circostanza che il lotto finitimo (o la costruzione posta su di esso) sia ubicato in altra zona per cui vigano «standards» diversi. Di conseguenza ciascun proprietario, a prescindere dalla classificazione della zona in cui sia ubicato il proprio suolo o sorga la propria costruzione, potrà esigere dal confinante il rispetto delle distanze previste per la zona territoriale omogenea in cui sorge la costruzione del confinante stesso» (cfr. Cassazione civile, Sez. II, 17 novembre 2003, n. 17339; nello stesso senso, Sez. II, 31 marzo 2014, n. 7512).

Ad avviso del Collegio la Provincia autonoma di Bolzano ha legittimamente rigettato la proposta di modifica delle norme di attuazione concernente la disciplina delle distanze minime verso e da edifici esterni alle zone di espansione, perché in contrasto con il sopra citato art. 38, comma 1, della legge provinciale n. 13 del 1997.⁴⁷

*Invero, tale disposizione [Art 38 Abs 1 LROG], da un lato si attaglia alla fattispecie, in quanto si riferisce proprio alle distanze dagli edifici esistenti al di fuori delle zone di espansione oggetto della proposta di modifica rigettata dalla Provincia; dall'altro lato, **imponendo il ricorso a uno strumento urbanistico specifico (piano di attuazione), in grado di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona del territorio, la disposizione appare rispettosa delle norme sopra citate, così come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale [...].**⁴⁸*

Das Verwaltungsgericht erachtete im zugrunde liegenden Fall aber nicht nur die Bestimmungen des Artikels 38 („Inhalt des Durchführungsplans“) des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 als den Auslegungen des Verfassungsgerichts entsprechend, sondern gab den Vorgaben des Artikels 38 LROG - im Falle inhomogener Zonen - auch den Vorzug gegenüber abweichenden Bauleitplanbestimmungen und damit auch gegenüber einer undifferenzierten Anwendung des Artikels 126/bis LROG:

*„[...] In conclusione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale sopra illustrato, nella disciplina distanziale tra edifici nelle «zone C» di espansione, eventuali disposizioni ad hoc per le distanze dagli edifici esterni alle stesse zone di espansione - in deroga al sopra citato principio sulle distanze tra zone disomogenee, secondo cui ciascun proprietario, a prescindere dalla classificazione della zona in cui sia ubicato il proprio suolo o sorga la propria costruzione, potrà esigere dal confinante il rispetto delle distanze previste per la zona territoriale omogenea in cui sorge la costruzione del confinante stesso - possono essere legittimamente stabilite **solo nell'ambito dell'approvazione dei piani di attuazione previsti per le zone di espansione, ai sensi dell'art. 38, comma 1, della legge provinciale n. 13 del 1997 [...].**“⁴⁹*

⁴⁷ Der Art. 38 Abs. 1 LROG besagt: „Der Durchführungsplan umfasst die gesamte Erweiterungszone und hat die im Bauleitplan festgesetzte Widmung und Baudichte einzuhalten; er kann - unbeschadet besonderer Vorschriften für einzelne Erweiterungszone - von den anderen im Bauleitplan enthaltenen Vorschriften für die Zone abweichen. Die Abstände der Gebäude von der Grenze der Erweiterungszone und von den außerhalb der Erweiterungszone bestehenden Gebäuden werden im Durchführungsplan festgesetzt.“

⁴⁸ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 12.09.2017, Nr. 275/2017.

⁴⁹ Ebd.

Damit war seitens der regionalen Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz abgeklärt, dass bestimmte Abweichungen von den Abstandsbestimmungen des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 in bestimmten Fällen (weiterhin) notwendigerweise über eine Durchführungsplanung („piano particolareggiato“) und nicht über allgemeine, abstrakte Bauleitplanbestimmungen erfolgen konnten.

Auch die ordentliche Gerichtsbarkeit (Landesgericht Bozen) folgte 2017 in ihrer Entscheidungsfindung eigenen Interpretationsansätzen. So ließ sich dem Urteil des Landesgerichts Bozen vom 7.01.2017, Nr. 11/2017⁵⁰ entnehmen:

„[...] Al decreto [1444/1968] è pacificamente riconosciuta efficacia di legge, nel senso che le prescrizioni in tema di limiti inderogabili di densità, altezza e distanza tra i fabbricati ivi dettate prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti edilizi, ai quali si sostituiscono per inserzione automatica, essendo, in particolare, la previsione di distanze minime finalizzata a prevenire la formazione di intercapedini nocive per la salute. [...] Tuttavia, la [...] pronuncia a Sezioni Unite [Kassationsgerichtshof in Zivilsachen] n. 24410 del 21.11.2011 ha escluso la riduzione in pristino con arretramento sino alla distanza legale di un'opera di pubblica utilità che rappresenti un elemento di esercizio di un servizio pubblico, in quanto non riconducibile sic et simpliciter ad un'attività realizzata iure privatorum. [...] La Suprema Corte [Kassationsgerichtshof] ricorda l'esonero di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 380/2001⁵¹ per le opere pubbliche dall'osservanza del T.U. in materia urbanistica [...]. Analoga previsione derogatoria è contenuta nella normativa provinciale, nel già richiamato art. 67 [Anlagen von Landesinteresse] della l. prov. n. 13/1997.⁵² [...] La

⁵⁰ Landesgericht Bozen, Urteil vom 7.01.2017, Nr. 11/2017, hinterlegt am 9.01.2017.

⁵¹ Der zitierte Artikel 7 (Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni) (L) des staatlichen Einheitstextes zum Bauwesen besagt:

„1. Non si applicano le disposizioni del presente titolo per:

a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni;

c) opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.“

⁵² Der besagte Artikel 67 (Anlagen von Landesinteresse) des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 besagt: *„Anlagen zur Beseitigung von Abfällen und jene zur Klärung von Abwässern, die von der Landesverwaltung auf Grund von Programmen des Landes verwirklicht werden, alle Bauarbeiten im Sanitäts- und Sozialbereich und Infrastrukturen jedweder Art, die in die Zuständigkeit der Landesverwaltung fallen und/oder von Landesinteresse und von übergemeindlichem Interesse sind, einschließlich der Universitätsbauten, unterliegen nicht der Baukonzession. Die Übereinstimmung der Projekte mit den Bestimmungen des Bauleitplanes der gebietsmäßig betroffenen Gemeinde und dieses Gesetzes wird durch den Landesrat für Raumordnung nach Anhören des gebietsmäßig zuständigen Bürgermeisters festgestellt, der seine Stellungnahme innerhalb der Verfallsfrist von 60 Tagen mitteilen muss, anderenfalls die Zustimmung als erteilt gilt [...]“*

successiva giurisprudenza di merito, anche amministrativa, si è allineata all'orientamento della Suprema Corte, ribadendo, che «alla costruzione di un'opera pubblica ... da parte della p.a. non sono applicabili le norme sulle distanze ... e pertanto tale attività, non potendo qualificarsi illecita, non dà diritto al risarcimento dei danni a favore del privato proprietario, ma soltanto ad eventuale responsabilità per atto lecito della p.a. ex art. 46 della legge sull'espropriazione [Nr. 2359/1865⁵³, nunmehr Art. 44 des D.P.R. Nr. 327/2001⁵⁴]» [...].»⁵⁵

Auf der Grundlage dieser Überlegungen verurteilte das Landesgericht Bozen die Landesverwaltung zur Bezahlung einer Entschädigung.⁵⁶

Auch mit Urteil des Landesgerichts Bozen im Fall der Errichtung des „Museums für Moderne Kunst“ in einer „Zone für übergemeindliche Einrichtungen“ wurde - unter Berücksichtigung auch der authentischen Auslegung des Art. 126/bis LROG - die Maßgeblichkeit der Abstandsbestimmungen gemäß Ministerialdekret Nr. 1444/1968 erneut bestätigt. Das Gericht hielt unter Differenzierung von dessen Anwendungsbereich fest wie folgt:

„[...] Ebbene, anche a volere intendere che l'art. 30 cit. (sul cui espresso richiamo si fonda l'art. 126 bis L.P. 13/1997) costituisca un'ipotesi di derogabilità delle distanze di cui all'art. 9 d.m. 1444/1968 ulteriore rispetto a quella prevista dallo stesso ultimo comma dell'art. 9 (ovvero ulteriore a quella «per gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche»), la stessa risulta comunque delimitata nel proprio campo di applicazione alla «definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali», conformemente al riparto di competenza fra Stato e Regioni delineatosi in materia alla luce delle sopra citate pronunce della Corte Costituzionale. L'art. 126bis L.P. 13/1997, nel prevedere che «gli standard urbanistici sono definiti con gli strumenti urbanistici di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381» - dunque con i piani urbanistici di grado subordinato a quelli provinciali e territoriali di coordinamento, vale a dire i piani urbanistici comunali - demanda dunque ai piani urbanistici comunali la determinazione delle distanze fra fabbricati, parametro questo

⁵³ Gesetz vom 25. Juni 1865, Nr. 2359 („Enteignungen aus Gemeinnützigkeitsgründen“).

⁵⁴ Dekret des Präsidenten der Republik vom 8. Juni 2001, Nr. 327 („Einheitstext der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen im Bereich der Enteignungen aus Gemeinnützigkeitsgründen“).

⁵⁵ Landesgericht Bozen, Urteil vom 7.01.2017, Nr. 11/2017.

⁵⁶ Ebd. Zur Unterschied zwischen „Schadenersatz(zahlung)“ und „Entschädigungs(zahlung)“ hat u.a. das Berufungsgericht in Zivilsachen von Potenza festgehalten: „[...] La dottrina che ha indagato intorno al problema della responsabilità da atto lecito nel diritto pubblico, ha da tempo avvertito che tanto il risarcimento, che l'indennizzo hanno funzione compensativa di un pregiudizio cagionato dal soggetto (pubblico) che vi è tenuto (in questo senso, sulla comune funzione compensativa di indennizzo e risarcimento, TAR Trentino-Alto Adige, Trento, sentenza n. 300/2006, cit.): con l'unica differenza che mentre il primo discende da un atto illecito, il secondo è la conseguenza del c.d. atto lecito dannoso. [...]“ Siehe: Berufungsgericht in Zivilsachen Potenza, Urteil vom 25.05.2015, Nr. 221.

rientrante nei cd. Standard urbanistici. Ciò tuttavia, alla luce del richiamo espresso dall'art. 126bis cit. all'art. 30 comma 1, 0a) del d.l. 69/2013, nonché in considerazione della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, purché la specifica disposizione del piano urbanistico sia effettivamente riferita alla disciplina complessiva ed unitaria di un'intera area territoriale, finalizzata dunque al governo del territorio, e non quando abbia di mira un intervento edilizio singolarmente considerato. Nel caso di specie, poiché la deroga alle distanze minime era dettata dalle norme di attuazione del PUC [piano urbanistico comunale] in sostanza a favore del solo edificio della convenuta, e non nell'ambito di una nuova e generale regolamentazione del tessuto urbanistico riferito ad un'intera area territoriale, deve ritenersi **l'inapplicabilità dell'art. 126bis cit. Assodata dunque l'applicabilità al caso in esame del D.M. n. 1444/1968**, deve rilevarsi come la Giunta Provinciale, nella deliberazione [impugnata], previa constatazione della opportunità di modificare il Piano Urbanistico Comunale con riguardo all'ampliamento della zona per opere ed impianti pubblici [...] e la destinazione della stessa a zona per attrezzature collettive sovracomunali per il nuovo Museo d'Arte Moderna (Museion), deliberava di modificare l'articolo 24.2 delle norme di attuazione al piano urbanistico [...]. Dalla delibera emerge dunque che la progettazione del nuovo Museo d'Arte Moderna dovesse avvenire a distanza di 7 metri dall'edificio ove si trovano le unità abitative delle attrici [...]. Non possono essere condivise le argomentazioni della convenuta secondo cui nel caso di specie la costruzione dell'opera pubblica sarebbe avvenuta comunque in conformità alle disposizioni di cui all'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, potendo, ai sensi del comma 1, essere mantenuta una distanza tra edifici inferiore nella zona A, ove essa sia pari a quella intercorrente tra volumi edificati preesistenti. Ovvero sulla base della considerazione che, ai sensi del comma III, secondo periodo, non è necessario rispettare la distanza di 10 m in caso di gruppi di edifici oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche. Per quanto concerne la dedotta applicabilità alla specie della distanza inferiore ai 10 m per gli edifici siti in zona "A", si osservi come la p.ed. [interessata] della convenuta, rientrando nella zona per attrezzature collettive sovracomunali, appartiene alla zona "F" (parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale) secondo la classificazione di cui all'art. 2 d.m. 1444/1968. Cade così la prima deroga invocata dalla convenuta all'applicazione della distanza minima di 10 m di cui al n. 1) dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, trattandosi di zona territoriale diversa, fermo restando il rispetto di tale limite anche all'interno della categoria "A", qualora l'attività edilizia superi il semplice restauro conservativo o la ristrutturazione dei volumi già esistenti, prevedendo nuova cubatura e modifiche alla sagome attraverso sopraelevazioni e innalzamenti (TRGA Bolzano 22.12.2014, n. 295). Neppure ricorre la seconda deroga invocata dalla convenuta, atteso che **alla variante al PUC adottata con delibera della Giunta Provinciale [...] non**

*può essere riconosciuta la natura di piano particolareggiato ai fini dell'applicazione dell'art. 9 ult. co. d.m. 1444/1968. La disciplina urbanistica di dettaglio è difatti rinvenibile nel piano di attuazione, soggetto ad una disciplina del tutto diversa per procedure d'approvazione, effetti e funzioni (artt. da 37 a 39 L.P. 13/1997) da quella del PUC. [...] In definitiva, come ribadito nella sopra indicata sentenza della Corte Costituzionale n. 114 del 2012, le deroghe in minus alla distanza legale tra edifici sono ammissibili esclusivamente nell'ambito di strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo e unitario in una data zona del territorio, in ciò ravvisando un interesse pubblico prevalente, non in ipotesi singolarmente considerate (cfr. Cass. Sez. II, 19.01.2012, n. 741 con riguardo alla Provincia Autonoma di Bolzano). [...] Tuttavia, la richiamata pronuncia [della Corte di Cassazione] a Sezioni unite n. 24410 del 21.11.2011 ha escluso la riduzione in pristino con arretramento sino alla distanza legale di un'opera di pubblica utilità che rappresenti un elemento di esercizio di un servizio pubblico, in quanto non riconducibile sic et simpliciter ad un'attività realizzata iure privatorum [...]". In analoger Formulierung zum Urteil des Landesgerichts Bozen 11/2017 verwies der Richter auf den Art. 7 des D.P.R. Nr. 380/2001, der öffentliche Bauten von den Bestimmungen des staatlichen Einheitstextes ausnehme, gab der Schadenersatzforderung der Kläger nicht statt, bestätigte jedoch die allfällige **Haftung aus rechtmäßigen Amtshandlungen ex Artikel 46 des Enteignungsgesetzes** (Gesetz vom 25. Juni 1865, Nr. 2359). Auf dieser Grundlage wurde die beklagte Verwaltung auch in dieser Streitsache zur Bezahlung einer Entschädigung an die Kläger verurteilt.⁵⁷*

Die lokale Rechtsprechung ließ sich angesichts unterschiedlichst gelagerter Kasuistik tatsächlich nur schwerlich in das „Korsett“ der mit dem „Decreto del Fare“ und der „authentischen Auslegung“ des Art. 126 LROG beabsichtigten Abweichungsmöglichkeiten zwängen. Im April 2017 lieferte das Verwaltungsgericht - Autonome Sektion Bozen jedoch eine ausführliche Argumentation *in merito* zur Gesetzmäßigkeit der Abweichung von den Abstandsvorschriften des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 mit einem Wiedergewinnungsplan: „[...] *Con la terza doglianza i ricorrenti lamentano, con riferimento alla sopraelevazione di ca. 1 m del fabbricato esistente, la violazione della distanza di 10 m tra pareti finestrate, prescritta dall'art. 9 del D.M. n. 1444/1968. Sarebbe illegittima la previsione di cui agli artt. 7bis e 16 delle norme d'attuazione al piano di recupero vigente per la zona, introdotti con delibera della Giunta comunale [...], la quale codifica la possibilità di realizzare sopraelevazioni e/o modifiche della copertura nonché abbaini, in quanto consentiti dalla disponibilità volumetrica e dalla tipologia d'intervento ammessa dal piano medesimo, fino a una distanza tra edificazioni non inferiore a 3 m e comunque non oltre l'allineamento dell'esistente. Le*

⁵⁷ Landesgericht Bozen, Urteil vom 16.02.2017, sub N.R.G. 5280/2012.

richiamate norme d'attuazione riguarderebbero [...] fabbricati singoli, sparsi all'interno della zona disciplinata dal piano di recupero, e non «gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati e lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche», e non sarebbero pertanto conformi alla deroga, contemplata dall'art. 9, comma 3, del D.M. n. 1444/1968, al rispetto della distanza di 10 m tra pareti finestrate [...]. Anche [...] la deroga alla distanza di 10 m prevista dagli artt. 7bis e 16 delle norme d'attuazione al piano di recupero non sarebbe comunque applicabile al fabbricato di cui si tratta, poiché al momento della sua introduzione, l'edificio in discorso, non essendo per esso possibile alcun ampliamento a causa della tipologia d'intervento ammessa, limitata al risanamento conservativo ex lett. c) dell'art. 59⁵⁸ della L.P. n. 13/1997, non era stato considerato al fine dell'individuazione del gruppo di edifici per cui consentire la deroga medesima. Una diversa lettura tradirebbe la ratio della disposizione derogatoria di cui al citato art. 9, ultimo comma, del D.M. n. 1444/1968 [...].»⁵⁹

Das Verwaltungsgericht schickte in seiner Entscheidung über den Fall voraus: „[...] In primo luogo è necessario premettere che è consolidato in giurisprudenza [...] l'orientamento secondo cui, all'interno delle disposizioni dei piani urbanistici o dei piani attuativi, tra cui indubbiamente rientra il piano di recupero, **si debbano distinguere [I] quelle prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie** della porzione di territorio interessata (ad esempio le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo) **da [II] quelle altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano medesimo** (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedimentali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.). Sulla base di detta distinzione si è quindi sostenuto che «mentre per le disposizioni appartenenti alla prima categoria s'impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio, a diversa conclusione deve pervenirsi con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento

⁵⁸ Der Art. 59 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 besagt: „(1) Die Arbeiten zur Wiedergewinnung der Bausubstanz sind die folgenden: „[...] Restaurierungs- und Sanierungsarbeiten: diese sind auf die Erhaltung des Gebäudes und auf die Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit ausgerichtet; es sind aufeinander abgestimmte Bauarbeiten, die eine Verwendung des Gebäudes unter Berücksichtigung seiner Charakteristik, Ästhetik und Struktur ermöglichen. Diese Arbeiten umfassen die Befestigung, die Wiederherstellung und die Erneuerung der Hauptelemente des Gebäudes, den Einbau von Nebenelementen und Anlagen, die zur Benützung notwendig sind, und das Entfernen von Elementen, die nicht zum Gebäude passen [...].“

⁵⁹ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 19. April 2017, Nr. 155/2017.

*in cui è adottato l'atto applicativo e, dunque, possono essere oggetto di censura in occasione della sua impugnazione [...]». Chiarito un tanto, va da sé la tempestività dell'impugnazione degli artt. 7bis e 16 delle norme d'attuazione al piano di recupero della "Zona A1", introdotti con la delibera comunale n. 380/2015 [...]. Peraltro, detta impugnazione non sarebbe, ad avviso del Collegio, nemmeno necessaria, posto che **le menzionate disposizioni, avendo natura regolamentare, vanno soggette, in sede di esegesi delle norme che disciplinano il rapporto controverso, a disapplicazione da parte del giudice, ove ritenute illegittime, anche a prescindere da una corrispondente domanda di parte [...]**.*

La questione che i ricorrenti pongono, investe proprio, a monte del titolo edilizio, la legittimità delle richiamate norme d'attuazione, che essi considerano lesive dell'art. 9 del D.M. 1444/1968, da ritenersi cogente in quanto, dettando la disciplina che regola in generale il rapporto di natura privatistica tra costruzioni in relazione alla tipologia astratta di zona in cui esse si trovano, attiene all'ordinamento civile, ed è perciò inderogabile dalla normativa locale. [...] L'art. 9, terzo comma, del D.M. citato, prevede che nelle zone A (centro storico), come quella che occupa il Collegio, sono ammesse «distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi» (e dunque anche inferiori a 10 m) «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati ...».

La regola è ripresa dall'art. 38⁶⁰ della L.P. 13/1997 che disciplina il contenuto del piano d'attuazione - categoria nella quale rientra anche il piano di recupero per espressa indicazione dell'art. 52⁶¹ della medesima legge [urbanistica provinciale]. Detta disposizione prevede che il piano d'attuazione debba rispettare la destinazione della zona e la densità edilizia per essa prescritta dal sovraordinato piano urbanistico comunale, ma possa derogare a tutti gli altri parametri edilizi contenuti nel piano

⁶⁰ Der Art. 38 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 besagt: „(1) Der Durchführungsplan umfasst die gesamte Erweiterungszone und hat die im Bauleitplan festgesetzte Widmung und Baudichte einzuhalten; er kann - unbeschadet besonderer Vorschriften für einzelne Erweiterungszone - von den anderen im Bauleitplan enthaltenen Vorschriften für die Zone abweichen. Die Abstände der Gebäude von der Grenze der Erweiterungszone und von den außerhalb der Erweiterungszone bestehenden Gebäuden werden im Durchführungsplan festgesetzt. (2) Der Durchführungsplan muss enthalten: 1. eine Darstellung im Maßstab von nicht weniger als 1:500 und zwar:

a) des Ist-Standes unter Angabe der Zonengrenze, der bisherigen Nutzung, der räumlichen Massenverteilung der innerhalb der Zone bestehenden und der umliegenden Gebäude;

b) des Planes mit Angabe: der wichtigsten Höhenmaße, der primären Erschließungsanlagen, der Anschlüsse an die außerhalb der Zone bestehenden Versorgungsanlagen, der Aufteilung der Fläche zwischen gefördertem und sonstigem Wohnbau, der Erschließung und der Nutzung der Flächen, der räumlichen und Massenverteilung sowie der Zweckbestimmung der bestehenden und der vorgesehenen Gebäude [...].“

⁶¹ Der Art. 52 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 besagt: „[...] (1) Die Gemeinden weisen im Rahmen der Gemeindebauleitpläne die Zonen aus, in welchen angesichts der Verfallserscheinungen eine Wiedergewinnung der Bausubstanz und des städtebaulichen Gefüges angebracht ist; unter Wiedergewinnung sind alle Maßnahmen zur Erhaltung, Sanierung, zum Wiederaufbau und zur Erhöhung des Nutzwertes zu verstehen. Diese Zonen können einzelne Liegenschaften, Häuserblöcke, Häusergruppen und Flächen sowie Bauten, die für öffentliche Einrichtungen zu bestimmen sind, beinhalten. (2) Für die Flächen gemäß vorhergehendem Absatz haben die Gemeinden einen Durchführungsplan im Sinne des Artikels 30 zu erstellen. Dieser Durchführungsplan wird als Wiedergewinnungsplan bezeichnet und muss - außer den Angaben gemäß dem genannten Artikel - für jedes Gebäude die Zahl der vorhandenen Wohnungen und die Zahl der Wohnungen, für die die Wiedergewinnung durch eine der in Artikel 59, Buchstaben b), c), d) und e) aufgezählten Maßnahmen notwendig ist, angeben; es müssen auch die Einheiten angegeben werden, auf die sich die Maßnahmen beziehen und die mindestens aus einem ganzen Gebäude mit Zubehörfläche bestehen müssen [...].“

urbanistico medesimo e dunque anche al parametro generale delle distanze; le distanze degli edifici dai confini di zona del piano attuativo e dagli edifici fuori della zona sono inoltre stabilite dal piano d'attuazione.

Alla luce delle richiamate disposizioni derogatorie contenute, a livello di disciplina statale, nell'ultimo comma del D.M. n. 1444/1968 e a livello di disciplina provinciale nel comma 1 dell'art. 38 della L.P. n. 13/1997, dunque, si deve ritenere, [...] che i contestati artt. 7bis e 16 delle **norme di attuazione del piano di recupero, i quali stabiliscono, in deroga alla normativa generale, le distanze tra costruzioni** in ordine ai limitati interventi in esse previsti, costituiscano **«legittima espressione del potere di pianificazione unitaria dell'intera zona o comparto cui il piano si riferisce»**.

Anche questo Tribunale ha già avuto modo, del resto, di precisare che al parametro distanziale generale di 10 m tra pareti finestrate si può derogare se il piano di recupero lo prevede, in aderenza alla previsione dell'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968.

La contestate norme d'attuazione, che [...] pertengono a un **piano particolareggiato preordinato al recupero del patrimonio edilizio storico, rendono peraltro conto delle finalità urbanistiche che la deroga al parametro distanziale persegue**. Dando per presupposto il tessuto edilizio d'impianto medievale compreso nell'area di piano, contraddistinto da un'edificazione densa e ravvicinata, che non consente modulazioni planivolumetriche nel rispetto del parametro distanziale generale, le norme in questione prevedono, «al fine di consentire un utilizzo funzionale ai fini abitativi della cubatura preesistente, di quella aggiuntiva derivante dal piano di recupero e da quella derivante dal sistema di incentivazione per riqualificazione energetica (bonus cubatura)...., la possibilità di realizzare sopraelevazioni e/o modifiche della copertura fino a una distanza tra edificazioni non inferiori a 3 metri e comunque non oltre l'allineamento con l'esistente...».

Le disposizioni di cui si discute, dunque, **perseguono il fine ultimo, di natura urbanistica, di agevolare il recupero della sostanza edilizia storica, consentendo di adattarla alle esigenze di un utilizzo moderno del costruito, attraverso una più favorevole disciplina delle distanze, che, partendo dall'assetto dell'esistente sostanza edilizia di cui s'impone il recupero, trova il punto di equilibrio tra gli interessi edificatori dei proprietari e la tutela degli interessi pubblici urbanistici e igienico sanitari, nel rigido limite distanziale dei 3 m e nel contemporaneo impedimento al superamento dell'allineamento esistente**. S'intendono così creare le premesse urbanistiche e edilizie necessarie alla rivitalizzazione del centro storico e allo speculare contenimento del consumo di suolo, nell'ottica della scelta d'indirizzo operata dall'urbanistica locale nel piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale al punto 3, della parte III «Obiettivi e Misure».⁶²

⁶² Der LEROP 1995 sieht unter der Rubrik III (Ziele und Maßnahmen) in Punkt 3 (Siedlungsentwicklung und Wohnbau) u.a. vor wie folgt: „[...] Die Siedlungsentwicklung wird zunehmend mehr vom Erfordernis des sparsamen Umgangs mit dem äußerst knappen Siedlungsraum bestimmt. [...] Gewachsene Ortskerne sind in ihrer Substanz als vielfältiger

Le norme d'attuazione all'esame non paiono, in particolare, al Collegio cedere alle critiche ad esse opposte dai ricorrenti, che le ritengono riferite a edifici singoli, sparsi per la zona, anziché a gruppi di fabbricati, come prevede la disposizione derogatoria dell'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, posto che esse investono, nel perseguimento del fine urbanistico sopra evidenziato, l'intero insieme edilizio inscritto nell'ambito d'applicazione del piano di recupero, per il quale dettano la regola distanziale da osservarsi laddove il piano preveda la possibilità di una seppur contenuta rimodulazione volumetrica, mirando a un assetto complessivo e unitario dello specifico gruppo di fabbricati considerati dal piano medesimo.

*[...] Non convince nemmeno il pur suggestivo ulteriore argomento suggerito dai ricorrenti, secondo cui, anche ammettendo la legittimità degli artt. 7bis e 16 delle norme d'attuazione al piano di recupero, essi non sarebbe comunque applicabili all'intervento oggetto di contenzioso, poiché all'epoca della loro introduzione nell'articolato normativo l'edificio di parte controinteressata non avrebbe potuto essere oggetto di alcun innalzamento, ostandovi la previsione di piano che consentiva, per esso, il solo intervento di risanamento conservativo senza alcuna possibilità d'incremento volumetrico, dovendosi da ciò concludere che l'edificio in questione non era stato valutato ai fini delle norme derogatorie sulla distanza, come invece richiederebbe l'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968. [...] Sul punto il Collegio osserva che la disposizione da ultimo citata ha ad oggetto la relazione distanziale tra fabbricati in deroga al parametro fissato in via generale, laddove **l'esigenza di un assetto complessivo e unitario di gruppi di edifici ricompresi in una data porzione di territorio, resa oggetto di un piano particolareggiato, richieda, per le specifiche caratteristiche urbanistiche del sito, una diversa articolazione degli intervalli spaziali tra pieni e vuoti.***

Nel piano di recupero, che [...] si sostanzia in un piano particolareggiato sui generis, la sostanza edilizia è già esistente ed è considerata quale oggetto, appunto, di recupero. La determinazione della distanza da osservarsi nell'esecuzione d'interventi edilizi volti al recupero del tessuto esistente rileva dunque solo in rapporto al nuovo che, secondo il piano, è consentito apportare. Per tale ragione gli artt. 7bis e 16, non potevano che dettare il parametro distanziale in relazione alla previsione di piano di apportare incrementi o comunque rimodulazioni volumetriche all'esistente.

In definitiva, le disposizioni attuative di cui trattasi, mirando a un assetto complessivo e unitario della porzione di territorio ricompresa dal piano, disciplinano i rapporti distanziali tra il gruppo di edifici in esso conglobati, tenendo conto delle peculiarità della porzione di tessuto edilizio interessato, creando i presupposti urbanistici necessari alla realizzazioni di interventi che consentano un suo utilizzo conforme alle esigenze attuali, al fine ultimo di perseguire il pubblico

Lebensbereich zu erhalten und wo notwendig zu sanieren. Das umfasst neben der Pflege und Gestaltung der Ortsbilder auch die Nutzung von leerstehenden Gebäuden. Nicht mehr genutzte und verfallene Bauten sind durch ihre Sanierung einer urbanistisch zu regelnden Nutzung zuzuführen [...] oder abzubauen [...].“

interesse al recupero del centro storico cittadino. La determinazione di tali rapporti distanziali riguarda tutti gli edifici inseriti nella zona di piano, per i quali quest'ultimo preveda la possibilità di incrementi di volume o di rimodulazione del medesimo, non rivestendo rilievo alcuno, in rapporto alla dedotta finalità della norma, la circostanza che la previsione dell'intervento di recupero comprensivo della possibilità di detto incremento di volume o della rimodulazione del medesimo sia o meno coevo alla norma distanziale di cui trattasi. [...]

*Il quarto motivo [di impugnazione] profila l'illegittimità della delibera comunale n. 380/2015 per violazione dell'art. 3, lettera h) delle norme d'attuazione al vigente piano urbanistico del Comune [...], che stabilisce come tra fabbricati debba osservarsi, in via generale, la distanza di 10 m. La censura è priva di pregnanza. [...] Come già osservato [...], **la distanza derogatoria, stabilita dall'aggredita delibera per gli edifici compresi nel piano di recupero da essa interessato, trova la propria fonte legittimante, di rango superiore al piano urbanistico comunale, nell'art. 38, comma 1, della L.P. n. 13/1997, il quale prevede come il piano di recupero possa derogare a tutti i parametri di edificabilità stabiliti dal piano urbanistico comunale, e dunque anche al parametro distanziale, con la sola eccezione della densità edilizia. Si è peraltro visto, [...] che anche l'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 contiene una disposizione analoga, per quanto d'interesse, ammettendo, per gruppi di edifici resi oggetto di un piano particolareggiato, qual è appunto il piano di recupero, una distanza inferiore a quella stabilita in via generale. È pertanto legittima la disposizione derogatoria rispetto al parametro distanziale stabilito in via generale in 10 m dall'art. 3, lett. h) delle norme d'attuazione al piano urbanistico comunale. La prospettata violazione è pertanto insussistente [...].**"⁶³*

Sechs Monate später urteilte das Verwaltungsgericht Bozen⁶⁴ wie folgt:

*„[...] È noto che in ambito provinciale vige l'art. 38 della L.P. n. 13/1997 secondo cui «le distanze degli edifici dai confini della zona e dagli edifici esistenti al di fuori della zona sono stabilite con piano di attuazione» [...]. **La riportata disposizione demanda dunque al livello pianificatorio attuativo la determinazione sia delle distanze tra gli edifici ricompresi nell'area di piano sia di quelle da osservare rispetto agli edifici siti all'esterno della medesima, rispondendo all'esigenza di assicurare un equilibrato assetto urbanistico sia all'interno della zona sia del nuovo insediamento in essa ricompreso rispetto alle specificità del tessuto urbanistico che definisce il contesto in cui si va a inserire. I ricorrenti dubitano tuttavia della legittimità costituzionale della norma all'esame che***

⁶³ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 19. April 2017, Nr. 155/2017.

⁶⁴ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 11. Oktober 2017, Nr. 367/2017.

ritengono lesiva della competenza esclusiva che l'art. 117, lettera l), Cost. attribuisce al legislatore statale in materia di ordinamento civile. [...]

Ciò non di meno è opportuno precisare che [la questione sollevata] è [...] manifestamente infondata, essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 38, comma 1, L.U.P., nella parte in cui demanda al piano d'attuazione di stabilire le distanze dai confini della zona e rispetto agli edifici siti all'esterno, dovendosi intendere l'ivi prevista disciplina finalizzata a un assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali, assumendo non carattere edilizio, volto a regolare i rapporti tra costruzioni in quanto tali, bensì urbanistico, inteso appunto alla conformazione di un assetto complessivo e unitario di specifiche parti del territorio [...].”⁶⁵ Unter Verweis auf das eigene Urteil Nr. 280/2016 sowie die Urteile des Verfassungsgerichts Nr. 178/2016 und Nr. 185/2016 interpretierte das Verwaltungsgericht erneut den mit dem „Decreto del fare“ in den staatlichen Einheitstext zum Bauwesen eingefügten Artikel 2/bis:

„[...] Alla luce della richiamata giurisprudenza, ritiene il Collegio che l'art. 2bis del D.P.R. n. 380/2001, attesa la collocazione trasversale della materia delle distanze tra fabbricati tra l'ordinamento civile e il governo del territorio, non attribuisca alle Regioni e alle Province Autonome il potere di ridefinire, con proprie norme di principio, il parametro della distanza tra fabbricati, intesa come rapporto tra proprietà isolatamente considerato, rientrando esso nella materia civilistica riservata alla competenza statale, bensì consenta alle medesime, andando oltre la deroga ammessa dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, pur tuttavia rinvenendo in essa l'individuazione del punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio, di dettare precetti funzionali «a un assetto complessivo e unitario di specifiche aree territoriali», assumendo non carattere edilizio, finalizzato alla disciplina dei rapporti tra costruzioni in quanto tali, bensì urbanistico, volto appunto alla conformazione di un assetto complessivo e unitario di specifiche parti del territorio. Ecco, dunque, che un precetto normativo della Provincia in materia di distanze che assuma una funzione prettamente urbanistica, ossia volta al perseguimento dell'interesse pubblico in materia di governo del territorio, sia da ritenersi legittimo, mentre non lo sia una norma provinciale che preveda distanze in deroga al D.M. n. 1444/1968 per tipi di interventi edilizi considerati in quanto tali (ad esempio demolizioni e ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti) e dunque a prescindere dallo specifico contesto urbanistico [...].”⁶⁶

Sodann nahm das Verwaltungsgericht Bezug auf das Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 50/2017⁶⁷:
„[...] Recentemente la Corte Costituzionale [...] nell'esaminare la questione di legittimità

⁶⁵ Verwaltungsgericht Bozen, Urteil vom 11. Oktober 2017, Nr. 367/2017.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 10.03.2017, Nr. 50/2017.

costituzionale sollevata dal Governo nei confronti di una legge regionale ligure in materia urbanistica, la quale consentiva che nel PUO [Progetto urbanistico operativo] (assimilabile al PDA [...] [Piano di attuazione]) fossero stabilite distanze in deroga alla normativa statale in materia, anche con riguardo a edifici siti all'esterno dei confini del piano, [...] ha riconosciuto che «la previsione regionale non risulta priva di riferimento a specifiche esigenze del territorio neppure nella parte in cui dispone che la riduzione delle distanze è «applicabile anche nei confronti di edifici ubicati all'esterno del perimetro del PUO». L'inciso si giustifica in ragione del fatto che il territorio comunale viene ripartito in plurimi ambiti (di conservazione, di riqualificazione, di completamento) e distretti (di trasformazione), con la conseguente necessità che sia disciplinata anche la distanza tra un edificio ricompreso nel perimetro di uno strumento operativo e un edificio “frontista” rispetto al primo, ma esterno a quel perimetro e ricadente in altro ambito o distretto. Anche in questa parte, pertanto, la disposizione regionale è conforme alla disciplina statale, in quanto, da un lato, condiziona l'operatività del suo precetto alla presenza di uno strumento urbanistico, dall'altro lato autorizza la riduzione delle distanze solo se essa è idonea ad assicurare un **«equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti»**».⁶⁸

Auf dieser Grundlage hielt das Verwaltungsgericht Bozen zum im Verfahren vorgebrachten Einwand der Verfassungswidrigkeit des Artikels 38 des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 fest wie folgt: „[...] **Ebbene, l'art. 38 della L.P. n. 13/1997 [...] demanda allo strumento urbanistico attuativo la determinazione delle distanze, eventualmente anche inferiori a quanto stabilito dalle disposizioni statali ed anche in relazione a edifici contigui all'area di piano ma esterni a essa, dall'altro, sebbene non condizioni esplicitamente l'esercizio del potere derogatorio alla finalità di assicurare un equilibrato assetto urbanistico di una specifica porzione di territorio, è tuttavia, nella prospettiva di uno sforzo ermeneutico costituzionalmente orientato, in tal senso interpretabile e da interpretare.**

Ne segue l'infondatezza manifesta della prospettata questione di costituzionalità, ferma restando la necessità che lo strumento urbanistico, nello stabilire distanze tra costruzioni inferiori a quelle dettate dalle disposizioni statali, lasci intravedere le sopra descritte esigenze di equilibrio e unitarietà dell'assetto urbanistico a esse sottese, pena la riferibilità di dette disposizioni derogatorie alla disciplina, di natura civilistica, dei rapporti distanziali tra fabbricati, certamente non suscumbibile nelle attribuzioni, limitate alla materia del governo del territorio, riconosciute al legislatore provinciale [...].»⁶⁹

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Urteil Verwaltungsgericht Bozen vom 11.10.2017, Nr. 367/2017.

3.3. INITIATIVE NR. 3: ERGÄNZUNG DER DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNG ZUM AUTONOMIESTATUT

Zweifelsohne war es nicht die (lokale) Rechtsprechung, die das mit Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 114/2012 entstandene „Abstandsproblem“ einer allgemein praktikablen und rechtssicheren Lösung zuführen konnte; die Judikatur schien die Komplexität der Anwendung der Abweichungen von den Abstandsvorgaben nach Maßgabe weiterhin des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 vielmehr zu unterstreichen. Es folgte daher - nicht von ungefähr - eine dritte „gesetzgebungspolitische“ Initiative, um die Wirkungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Nr. 114/2012 und die damit einhergegangene verbindliche vollständige Berücksichtigung des Artikels 9 des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 innerhalb der Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient zu „neutralisieren“ und die Situation der Zuständigkeit im Bereich der Abstände vor dem Urteilspruch des Verfassungsgerichtshofs wiederherzustellen. Die Ebene der Rechtsquelle wurde im Abänderungsvorschlag um eine weitere Stufe, und zwar auf jene einer Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut angehoben, womit die mit der primären Zuständigkeit der autonomen Provinzen verbundene Sonderstellung bei der Ausübung der Normierungsbefugnis im Bereich der Urbanistik auf Gesetzes-, aber auch Verwaltungsebene betont wurde. Der Verfassungsgerichtshof hatte bereits 2001 zum hierarchischen Stellenwert von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut wie folgt festgehalten:

„[...] Dette norme di attuazione sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie. [...] Infatti le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...], la cui competenza ha «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» [...]. Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti. [...] Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un «contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano», con il «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» [...].”⁷⁰

⁷⁰ Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 24.10.2001, Nr. 341.

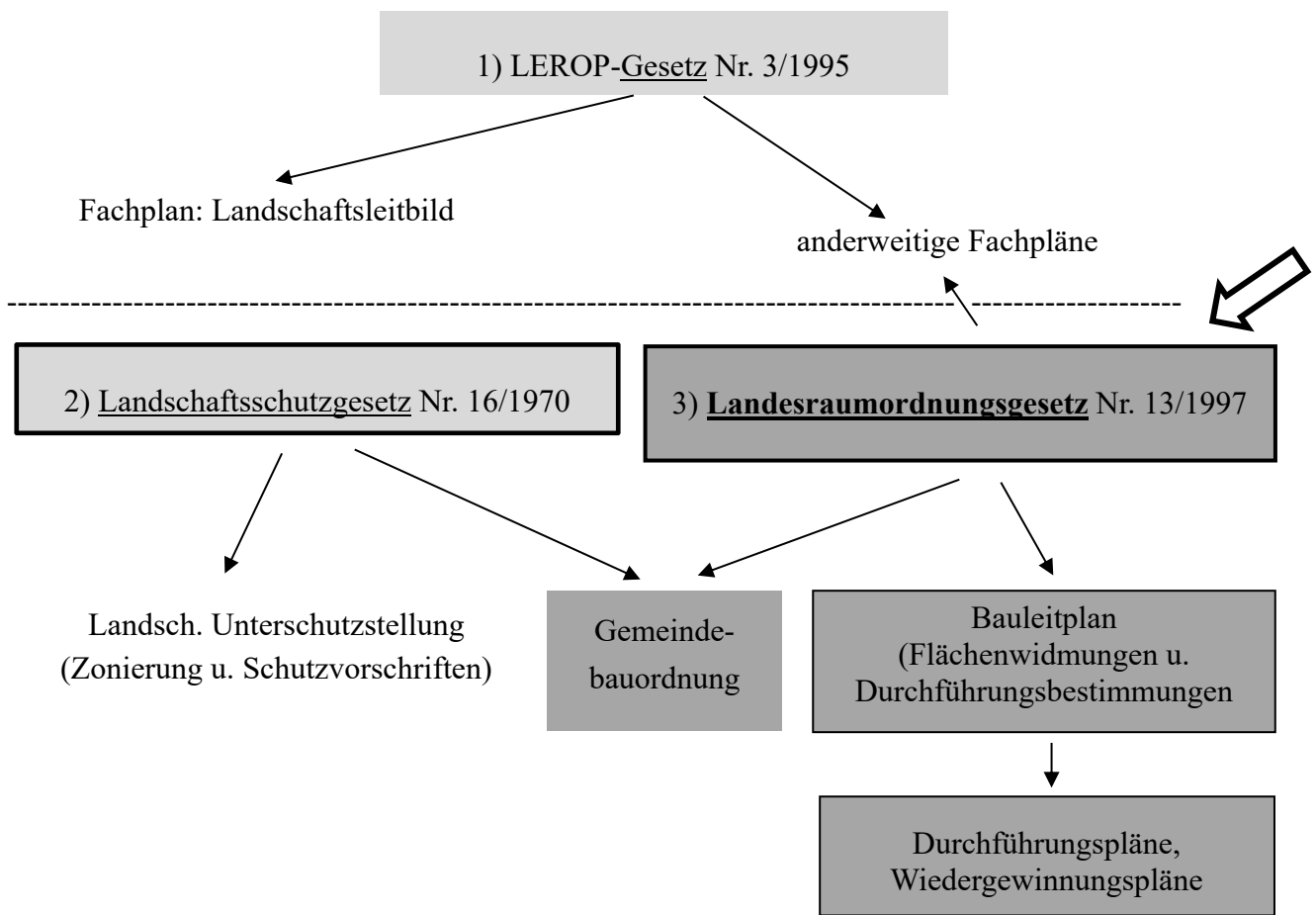
Am 26. Juli 2017 begutachtete und genehmigte die 12er-Kommission⁷¹ folgenden Vorschlag zur Ergänzung des Artikels 21 der mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 22. März 1974, Nr. 381 genehmigten „Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten“⁷² um folgenden Absatz:

„In attuazione della competenza esclusiva in materia di urbanistica attribuita alle Province autonome di Trento e di Bolzano dall’art. 8, n. 5, dello Statuto di autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 31 agosto 1972, e con l’osservanza dei limiti di cui agli articoli 4 e 8, dello Statuto stesso, le Province di Trento e di Bolzano disciplinano la materia inerente la definizione degli standard urbanistici per i rispettivi territori.“

Durch die Verabschiedung dieser auf hierarchischer Ebene über Normen im Gesetzes- und Verordnungsrang stehenden Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut sollte sich für die Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient für das jeweilige Gebiet ihrer Zuständigkeit im Rahmen der im Autonomiestatut vorgesehenen ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis für Raumordnung und Bauleitpläne wohl die Möglichkeit eröffnen, (wie vor dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 114/2012) neben den urbanistischen Standards, wie Baudichte, Gebäudehöhe, Gebäudeabstände etc., auch eigene Abstandsregelungen vorsehen zu können, ohne ausnahmslos an die Parameter des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 gebunden zu sein und im Falle von Abweichungen in jedem Falle die „Durchführungsplanung“ („piani particolareggiati“) bemühen zu müssen. In diesem Sinne würde wohl auch die auf Landesgesetzesebene bereits mit dem Art. 126/bis (Authentische Auslegung des Artikels 126) des Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 verfolgte Regelung, Abweichungen nicht nur über Durchführungspläne, sondern auch über die Bauleitplanung zu ermöglichen, normativ (besser) abgesichert.

⁷¹ Der Artikel 107 des Autonomiestatuts sieht den Erlass von Durchführungsbestimmungen zum selben vor und enthält nähere Bestimmungen zum entsprechenden Verfahren. Demnach werden die Durchführungsbestimmungen mit gesetzestretendem Dekret des Staatspräsidenten nach Einholen der Stellungnahme einer paritätischen Kommission (12er-Kommission) und darauffolgendem Beschluss des Ministerrates erlassen. Die besagte paritätische Kommission besteht aus zwölf Mitgliedern; davon sind sechs Vertreter des Staates, zwei Vertreter des Regionalrates, zwei Vertreter des Landtages des Trentino und zwei Vertreter des Südtiroler Landtages.

⁷² Vgl. S. 8.



Am 22. Dezember 2017 wurde der von der 12er-Kommission genehmigte Abänderungsvorschlag zu den Durchführungsbestimmungen des Autonomiestatuts betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten auch vom Ministerrat genehmigt.⁷³ Am 11.01.2018 setzte der Staatspräsident die Unterschrift unter das entsprechende gesetzesvertretende Dekret.⁷⁴

4. ÜBERGANG ZUM NEUEN GESETZ „RAUM UND LANDSCHAFT“

Der Entwurf zum neuen Landesgesetz „Raum und Landschaft“ (Nr. 151/18), genehmigt von der Südtiroler Landesregierung am 28.12.2017, sah in Artikel 21 (Verordnungen zur Raumordnung und zum Bauwesen) jedenfalls (bereits) vor wie folgt:

„1. Das Land bestimmt im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden mit Raumordnungsverordnung die Mindeststandards der Gebiets- und funktionalen Ausstattung für öffentliche Räume von Allgemeininteresse und für private Räume von öffentlichem Interesse, die

⁷³ Consiglio dei Ministri n. 64, Comunicato stampa Palazzo Chigi 22.12.2017, abrufbar unter: <http://www.infoparlamento.it/infoparlamento/consiglio-dei-ministri-comunicato-stampa-del-22-dicembre-2017> (2.02.2018).

⁷⁴ Gesetzesvertretendes Dekret vom 11.01.2018, Nr. 9 („Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di pianificazione urbanistica“).

*für Gemeinschaftstätigkeiten und -dienste und als Grünflächen und Parkplätze genutzt werden sollen und erforderlich sind, um die ökologische Nachhaltigkeit und die bauliche und urbane Qualität der Ansiedlungen und der Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten zu gewährleisten; dabei wird auf die zu versorgende Bevölkerung und Nutzerschaft sowie auf die Anforderungen an die Leistungsqualität der Einrichtungen Bezug genommen. [...] 3. Im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden werden **mit Durchführungsverordnung Bestimmungen im Bereich Bauwesen** erlassen, mit denen Vorschriften zur Regelung der Bautätigkeit, **zur Berechnung der Flächen, Baumassen, Höhen und Abstände im Bauwesen** sowie zur Festlegung der Qualitätsanforderungen und -standards für die Infrastrukturen und für nachhaltiges Bauen erlassen werden [...].“⁷⁵*

Diese Bestimmungen auf Verordnungsebene sollen inhaltlich (teilweise) nicht nur die bisherigen (Gemeinde-)Bauordnungen aktualisieren bzw. ersetzen⁷⁶, sondern wohl auch die Anwendbarkeit des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 („Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765“) in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol weitgehend reduzieren oder ausschließen.

Der Artikel 51 („Gemeindeplan für Raum und Landschaft“) des Landesgesetzsentwurfs „Raum und Landschaft“ (in der letztlich genehmigten Fassung des Landesgesetzes⁷⁷ nunmehr Art. 52) sah zudem vor:

*„1. Die Gemeinde erarbeitet den **Gemeindeplan für Raum und Landschaft (GPlanRL)** für das gesamte Gemeindegebiet. [...] 3. Im Gemeindeplan [...] **bestimmt die Gemeinde die Abgrenzung***

⁷⁵ Landesgesetzentwurf „Natur und Landschaft“, abrufbar unter: http://www.provinz.bz.it/natur-raum/download/2017_12_21_Gesetzentwurf_rein_2.pdf (2.02.2017).

⁷⁶ Der Artikel 116 des derzeit geltenden Landesraumordnungsgesetzes Nr. 13/1997 sieht vor: „(1) Die Gemeinderäte müssen die Gemeindebauordnung im Einklang mit den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, dieses Gesetzes und des Einheitstextes der Gesundheitsgesetze beschließen. Die Gemeindebauordnung muss Bestimmungen über folgende Sachgebiete enthalten:

- a) die Baufluchtlinien und die Nivellierungsquoten zur Festlegung der Höchst- und Mindesttiefe der Versorgungsleitungen;
- b) die Höchst- und Mindesthöhe und das Höchstvolumen der Bauwerke;
- c) die Abstände der Bauwerke von öffentlichen Plätzen, von den Grenzen und von anderen Gebäuden, auch von solchen, die in demselben Baugrundstück stehen, einschließlich der Abstände zwischen den Gebäuden;
- d) die Vorsprünge über den öffentlichen Grund;
- e) die Ausmaße und Formen der Innenhöfe und der eingeschlossenen Räume, wo sie zugelassen sind;
- f) das Aussehen der Gebäude und die formschöne Ausführung der das Ortsbild gestaltenden Dienste und Anlagen (Straßenschilder, Reklameauslagen und Plakate, öffentliche Bedürfnisanstalten usw.); [...]
- i) die Einfriedung und die Erhaltung baufreier Flächen, von Parkanlagen, von Privatgärten und von zwischen Gebäuden und öffentlichen Plätzen liegenden und von letzteren eingesehenen Privatgründen [...].“

⁷⁷ Landesgesetz vom 10. Juli 2018, Nr. 9 („Raum und Landschaft“).

und Nutzung der einzelnen urbanistischen Gebiete und erlässt die jeweiligen Bau- und Nutzungsvorschriften zum Zweck einer umfassenden und einheitlichen oder auf spezifische Gebietsbereiche bezogenen Regelung; zur Förderung der Neugestaltung der Bau- und der städtischen Substanz bestimmter einzelner Gebiete können abweichend vom grundsätzlich vorgeschriebenen Mindestabstand von 10 Metern zwischen den Mauern mit Fensteröffnungen und den Mauern der davorstehenden Gebäude geringere Gebäudeabstände vorgesehen werden, sofern mit diesen unter Berücksichtigung der besonderen Ortseigenschaften und der Anordnung der bereits bestehenden Liegenschaften je nach Art der erlaubten Eingriffe trotzdem eine ausgeglichene Raum- und Landschaftsordnung gewährleistet werden kann. Auf jeden Fall sind die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und die Bindungen von kulturellem und landschaftlichem Interesse einzuhalten⁷⁸ [...].“⁷⁹

Der Art. 57, Abs. 6 („Durchführungsplan“) des Landesgesetzes Nr. 9/2018 ergänzt sodann, dass auch mit Durchführungsplänen von den allgemeinen Abstandsregelungen abgewichen werden kann:

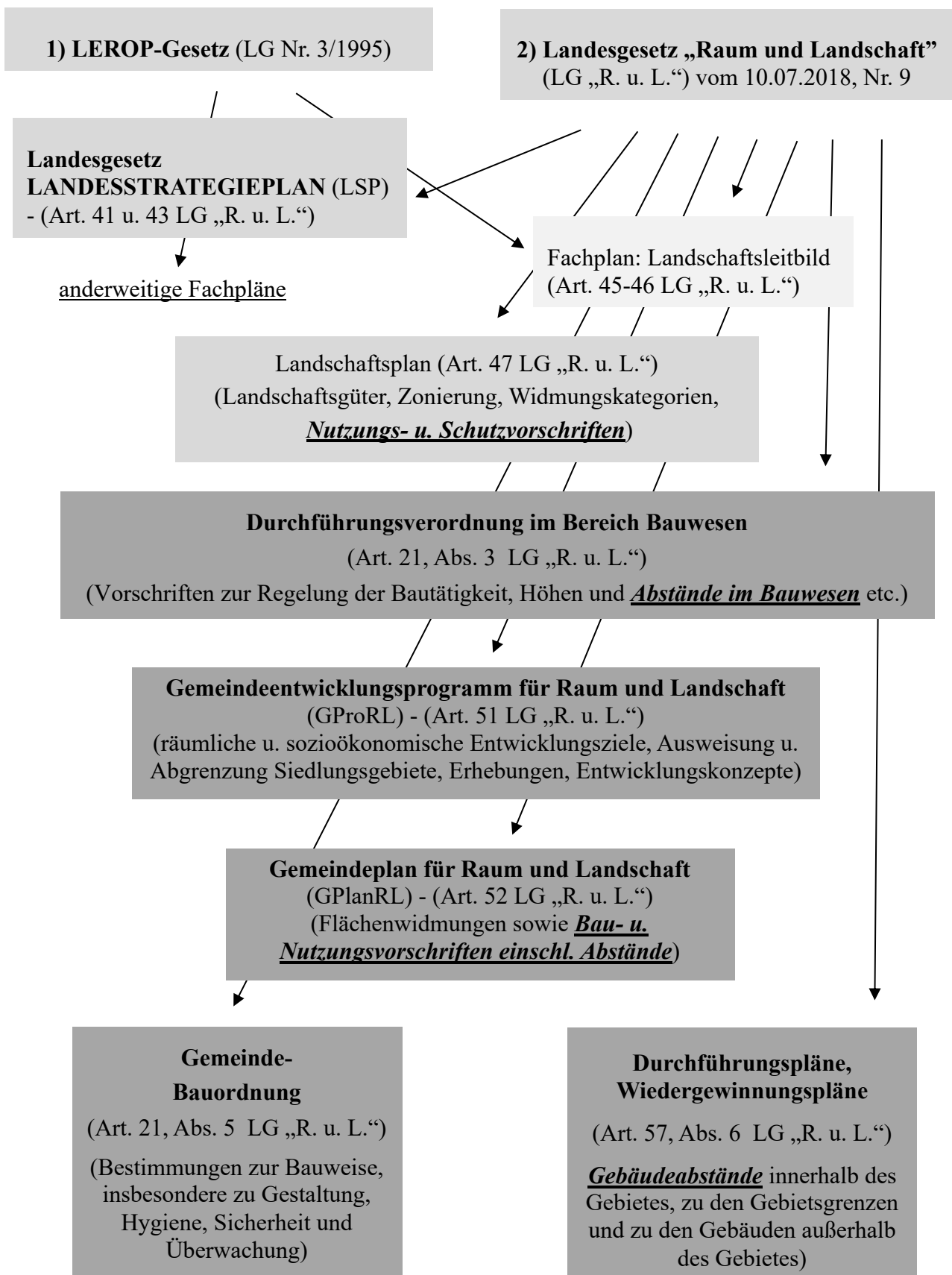
„6. Mit dem Durchführungsplan können die Gebäudeabstände innerhalb des Gebietes, zu den Gebietsgrenzen und zu den Gebäuden außerhalb des Gebietes festgelegt werden. Diese Abstände können auch geringer sein als jene, die der Gemeindeplan für das betreffende Gebiet oder für die angrenzenden Gebiete vorsieht, sofern unter Berücksichtigung der besonderen Ortseigenschaften und der Anordnung der bereits bestehenden Liegenschaften trotzdem je nach Art der erlaubten Eingriffe eine ausgeglichene Raum- und Landschaftsordnung gewährleistet wird [recte: werden]. Auf jeden Fall sind die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und die Bindungen von kulturellem und landschaftlichem Interesse einzuhalten.“⁸⁰

Insgesamt ergibt sich aus dem Text des neuen Landesgesetzes „Raum und Landschaft“ Nr. 9/2018 derzeit (10.03.2020) folgender landschaftlich-urbanistischer Rechtsrahmen:

⁷⁸ Im Italienischen: „[...] 3. Nel piano comunale il Comune [...] effettua la delimitazione e definisce la destinazione delle singole zone urbanistiche con la rispettiva disciplina di edificazione e d'uso, funzionale a un assetto complessivo e unitario o riferita a specifiche aree territoriali; per promuovere la riqualificazione del patrimonio edilizio e urbanistico di singole zone determinate, può prescrivere distanze tra fabbricati inferiori alla distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, a condizione che tali distanze ridotte siano comunque idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti, tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti. È comunque fatto salvo il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico [...].“

⁷⁹ Landesgesetzentwurf „Raum und Landschaft“ (2.02.2017).

⁸⁰ Im Italienischen: „6. Con piano d'attuazione possono essere stabilite le distanze degli edifici all'interno della zona, dai confini della zona e dagli edifici al di fuori della zona. Tali distanze possono essere anche inferiori a quelle stabilite dal piano comunale per la zona interessata o per le zone confinanti, a condizione che siano comunque idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti, tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti. È comunque fatto salvo il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico.“



Offen bleibt, ob der im vorgeschlagenen Text zur Ergänzung der Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut ausdrücklich enthaltene Verweis auf die Einhaltung der „traditionellen“ Schranken laut Art. 4 Autonomiestatut die notwendige Einhaltung von Bestimmungen des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968, die von verschiedenen Höchstgerichten bereits als Grundsätze der staatlichen Gesetzgebung („Principi della legislazione statale“) gewertet wurden und laut Art. 117 der Verfassung die Regionen mit Normalstatut binden, für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol vollkommen auszuschließen vermag⁸¹ bzw. wie weit sich die im Rahmen ausschließlicher (primärer) Gesetzgebungs- und entsprechender Verwaltungsbefugnis raumordnerische Normierung auf Landesgesetzes-, Verordnungs- und Planebene in der Autonomen Provinz Bozen inhaltlich tatsächlich von maßgeblichen Inhalten des Ministerialdekrets Nr. 1444/1968 entfernen kann. Die künftige höchstrichterliche Rechtsprechung wird es zeigen.

⁸¹ Der Art. 117 Abs. 3 der italienischen Verfassung besagt: „Unter die konkurrierende Gesetzgebung fallen folgende Sachgebiete: [...] Raumordnung [Governo del territorio] [...]. Auf den Sachgebieten konkurrierender Gesetzgebung steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu, mit Ausnahme der Festlegung der grundlegenden Prinzipien, die der Gesetzgebung des Staates vorbehalten bleibt [...].“

Recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali in materia di distanze tra edifici

di Lorenzo Marcolla

*“Non c'è realtà permanente ad eccezione
della realtà del cambiamento; la permanenza
è un'illusione dei sensi” - ERACLITO*

Sommario

Introduzione: la disciplina delle distanze tra continuità e innovazione	54
1. L'evoluzione normativa.....	58
1.1 Le ulteriori innovazioni del Decreto del fare.....	59
a) La nuova nozione di ristrutturazione “fedele”	61
b) La ricostruzione “filologica”	65
1.2 L'integrazione dello Statuto di autonomia in materia di disciplina degli standard urbanistici.....	67
1.3 Le nuove norme sulla rigenerazione urbana nel decreto “Sblocca-cantieri”	69
a) Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome	69
b) La nuova disciplina della ricostruzione “fedele”	72
c) L'interpretazione autentica dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968	75
1.4 Gli sviluppi della legislazione urbanistica a livello provinciale	77
2. Gli orientamenti della giurisprudenza	79
2.1 Demolizione e ricostruzione e rispetto delle distanze.....	80
a) La fedeltà della sagoma nella ristrutturazione edilizia.....	80
b) La ricostruzione di ruderi e l'originaria consistenza.....	85
2.2 La rilevanza dei balconi per il computo delle distanze	87
3. Sintesi e conclusioni	91
Allegato 1 - L'evoluzione normativa della ristrutturazione edilizia	97
Allegato 2 - Indice cronologico della giurisprudenza citata	105

Introduzione: la disciplina delle distanze tra continuità e innovazione

Nel primo capitolo della presente pubblicazione, la tematica delle distanze tra edifici e delle loro implicazioni per l'attività edificatoria in Provincia di Bolzano è stata affrontata con particolare riferimento al sistema delle fonti in questo contesto applicabili, vale a dire dal punto di vista dell'assetto normativo dal quale può ricavarsi la relativa disciplina. L'indagine in questo senso condotta ha innanzitutto messo in luce come la regolamentazione delle distanze a livello provinciale sia il frutto della combinazione e dell'interferenza reciproca di una pluralità di fonti di differente natura e collocazione gerarchica: non soltanto a livello statale, laddove la disciplina sulle distanze di cui al Codice Civile¹ si affianca e si interseca con quella contenuta nella legislazione speciale in materia di urbanistica e di edilizia privata², ma anche - e in particolar modo - nello specifico contesto dell'ordinamento provinciale, nel quale l'attribuzione statutaria alla Provincia di Bolzano di una potestà normativa primaria nella materia dell'“urbanistica e dei piani regolatori”³ ha consentito al legislatore provinciale di predisporre sul punto un'autonoma disciplina, introducendo in alcuni casi delle deroghe di rilievo rispetto al regime dettato dalla legislazione statale. Un ulteriore livello di regolamentazione giuridica è inoltre rappresentato - sul piano territoriale - dalla pianificazione urbanistica e dai regolamenti locali, i quali possono a propria volta contenere delle prescrizioni specifiche sulle distanze tra edifici e dettano di regola - accanto a queste ultime - anche altri parametri urbanistico-edilizi finalizzati ad assicurare uno sviluppo del territorio ordinato ed omogeneo. Dall'esame delle fonti e delle loro interazioni è emerso infine come - quanto meno a partire dalla nota sentenza n. 114/2012 della Corte Costituzionale - il rapporto tradizionale tra i livelli normativi in questo senso descritti per la Provincia di Bolzano non sia rimasto indifferente alle problematiche scaturite dalla prassi applicativa, avendo anzi subito una progressiva evoluzione sul piano concettuale e su quello interpretativo che ha costretto il legislatore e gli operatori del diritto a prendere atto di una rinnovata impostazione del problema e ad adeguarsi progressivamente alla stessa: da un lato rinunciando alle modalità applicative della normativa sulle distanze fino a quel momento seguite e, dall'altro, orientando la propria futura attività ai nuovi principi che governano la materia; primo fra tutti quello - oramai incontestato - dell'inderogabilità delle prescrizioni statali sulle distanze tra

¹ Art. 873 Cod. Civ. (*Distanze nelle costruzioni*): “Le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore”.

² Il riferimento, come già evidenziato nel precedente capitolo, è in primo luogo alla legge urbanistica fondamentale (legge n. 1150/1942), alla legislazione complementare coi relativi regolamenti di esecuzione e, per quanto concerne in particolare l'edilizia privata, al “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia” (D.P.R. n. 380/2001).

³ Art. 8, comma 1, n. 5) del D.P.R. del 31 agosto 1972, n. 670 (“Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige”). Sul punto si vedano anche le Norme di attuazione contenute nel D.P.R. del 22 marzo 1974, n. 381. Per una descrizione più specifica del contenuto di tali atti - e più in generale dell'assetto costituzionale dell'autonomia riconosciuta alle Regioni e alle Province a statuto speciale nel particolare settore dell'urbanistica e della pianificazione territoriale - si rinvia al precedente contributo a cura del dott. Horand Maier.

costruzioni tanto in sede di pianificazione territoriale quanto da parte del legislatore provinciale (posto che le eventuali deroghe violerebbero le prerogative dello Stato in materia di ordinamento civile)⁴.

Vi è tuttavia un'ulteriore caratteristica della disciplina relativa alle distanze tra costruzioni che il precedente contributo ha avuto modo di illustrare, vale a dire la circostanza che la materia in oggetto - oltre ad essere disciplinata da fonti differenti e tra loro eterogenee - si ponga in un certo senso all'incrocio tra molteplici settori dell'ordinamento giuridico e dia quindi luogo - al proprio interno - ad una singolare **connessione tra discipline normative notevolmente diverse**. Se da un lato l'obbligo di mantenere una determinata distanza tra costruzioni adiacenti soddisfa senza dubbio l'interesse del proprietario ad evitare le potenziali invasioni tra i fondi finitimi, infatti, per altro verso essa può assolvere al tempo stesso anche a funzioni ulteriori e di natura differenti: da quella - sempre privatistica ma con altro contenuto - di tutelare la riservatezza della sfera privata dalle ingerenze dei vicini, fino a quelle - di natura più marcatamente pubblicistica - di assicurare l'igiene e la sicurezza dei fabbricati nonché l'ordinato inserimento delle nuove costruzioni nel tessuto urbanistico ad esse preesistente. Non stupisce pertanto che, nonostante la materia della proprietà immobiliare - cui le norme sulle distanze formalmente afferiscono⁵ - costituisca storicamente uno dei settori tendenzialmente più stabili dell'ordinamento giuridico⁶, la disciplina specifica delle distanze tra edifici abbia da sempre risentito - in misura rilevante - anche delle trasformazioni o delle spinte evolutive a tal riguardo derivanti da ulteriori settori dell'ordinamento giuridico, assumendo di conseguenza una crescente autonomia, tale da rendere non più sufficiente - al fine di comprenderne l'effettiva portata - il solo riferimento alle prescrizioni del codice e più in generale della legge civile⁷.

⁴ Anche per questi aspetti sia sufficiente rinviare - in questa sede - alle più ampie considerazioni del precedente capitolo.

⁵ La collocazione della materia nella sistematica generale del Codice Civile, come pure si è visto nel capitolo precedente, è all'interno del Libro III ("Della proprietà"), Capo II ("Della proprietà fondiaria"), Sezione VI ("Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra i fondi"): articoli 873-899. A tale complesso di prescrizioni contenute nel codice, che non riguardano quindi unicamente alle distanze tra edifici ma anche quelle imposte tra questi ultimi e altri manufatti di varia natura (cd. fabbricati "*intermedi*"), ci si riferisce tradizionalmente con l'espressione sintetica "*distanze legali*", ad indicare appunto che i relativi obblighi a carico dei proprietari discendono direttamente dal dettato codicistico. In questo senso, le distanze in tal modo prescritte si differenziano - tra l'altro - tanto da quelle stabilite esclusivamente negli strumenti urbanistici e nei regolamenti locali (quali le distanze minime dai confini di zona) quanto da quelle stabilite convenzionalmente dai singoli proprietari attraverso la costituzione di apposite servitù.

⁶ A testimonianza della relativa stabilità della disciplina civilistica della proprietà immobiliare (e in particolar modo di quella fondiaria) si consideri soltanto che - negli oltre settant'anni dalla sua entrata in vigore - tale porzione del codice ha subito una sola modifica, in seguito all'avvenuta introduzione, per effetto dell'articolo 8, comma 1 della legge 24 dicembre 2004, n. 131 - dell'articolo 896/*bis* Cod. Civ. in tema di distanze minime per la collocazione di apiari.

⁷ Della peculiare interconnessione tra esigenze e interessi diversi, caratteristica della materia delle distanze tra edifici, si prende del resto esplicitamente atto anche nella richiamata sentenza della Consulta n. 112/2014, laddove il giudice delle leggi riconosce come per effetto di tale circostanza "*l'assetto costituzionale delle competenze [attribuite alle Regioni] in materia di governo del territorio interferisca con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime [...]*".

A partire quanto meno dagli anni Sessanta del secolo scorso, tale **tendenza espansiva della disciplina delle distanze** oltre i confini del codice ha trovato espressione in maniera particolare nella legislazione adottata dal legislatore statale in materia di urbanistica e di edilizia privata, la quale è ricorsa con crescente frequenza allo strumento normativo delle distanze obbligatorie non soltanto con l'intento di ridurre i pericoli dell'attività edificatoria per l'igiene e la salute, ma anche al fine di perseguire gli obiettivi ad essa propri di garantire un'edificazione il più possibile coerente con le esigenze di sviluppo delle aree edificate. Se la legge urbanistica del 1942 si limitava a tal fine a dichiarare vincolanti le prescrizioni sulle distanze di cui ai piani territoriali, così, con le modifiche introdotte all'interno della stessa per effetto della riforma di cui alla legge 6 agosto 1967, n. 765 (cd. Legge Ponte) e dei relativi regolamenti di esecuzione (tra cui il D.M. del 2 aprile 1968, n. 1444) sono state dettate prescrizioni obbligatorie in materia di distanze destinate ad applicarsi a prescindere dalla vigenza di uno strumento urbanistico e ad integrare - in senso restrittivo - la normativa del codice, disponendo in particolare - salve le norme specifiche per le diverse zone territoriali omogenee - il rispetto di una distanza minima assoluta di 10 metri tra le pareti finestrate di un edificio e le pareti dell'edificio antistante (ovvero di distanze maggiori in presenza di determinate infrastrutture o caratteristiche di altezza degli edifici interessati)⁸. Ulteriori previsioni in senso lato urbanistiche, successivamente confluite nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (TUED), hanno infine esteso la disciplina delle distanze oltre i confini del codice e della legge urbanistica, dettando in particolare una serie di norme sull'attività edificatoria - come quelle in materia di rimozione delle barriere architettoniche o di demo-ricostruzione degli edifici esistenti - che hanno tuttavia indirettamente condizionato anche le forme di applicazione delle distanze legali⁹.

Dopo l'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia (il 1° gennaio 2002), per un certo periodo la situazione legislativa in materia di distanze sembrava essersi consolidata sui risultati raggiunti, non essendovi stati ulteriori interventi del legislatore statale idonei ad innovare, o comunque a rimettere almeno in parte in discussione, l'assetto normativo in precedenza delineatosi. **Negli ultimi anni** si è assistito tuttavia - sia a livello statale che a livello provinciale - ad una significativa ripresa dell'attività normativa direttamente o indirettamente rilevante anche ai fini dell'applicazione della disciplina sulle distanze; non soltanto attraverso una serie di iniziative del legislatore provinciale dirette ad incidere sull'assetto consolidato dei rapporti intercorrenti tra disciplina statale e normativa provinciale nel

⁸ Per gli specifici contenuti degli standard dettati dalla normativa urbanistica in materia di distanze, nonché per i loro rapporti con la disciplina di cui al Codice Civile ed il carattere tendenzialmente inderogabile riconosciuto agli stessi dalla successiva giurisprudenza può nuovamente rinviarsi a quanto già esposto a questo proposito nel precedente contributo.

⁹ È questo il caso, tra l'altro, delle specifiche disposizioni sulla realizzazione degli edifici nelle zone a rischio sismico di cui alla legge n. 64 del 2.02.1974 e ai decreti ministeriali del 7 marzo e del 3 giugno 1981 s.m.i., le quali impongono di regola l'osservanza di distanze maggiori rispetto a quelle normalmente prescritte all'articolo 9 del D.M. n. 14444/1968.

quadro dei limiti dell'autonomia statutaria, ma anche per effetto di alcuni significativi interventi del legislatore statale che hanno in parte modificato - dopo anni di sostanziale stabilità - lo stesso quadro normativo della vigente legislazione urbanistico-edilizia come lo si è sopra sinteticamente descritto. Di una parte di questi recenti sviluppi della normativa in materia e della parallela evoluzione della giurisprudenza delle corti si è già dato conto - seppur nei limiti e ai fini specifici di quel contributo - nel precedente capitolo di questa stessa trattazione, laddove si è riferito tra l'altro delle facoltà di deroga alle distanze tra costruzioni formalmente introdotte con il **decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69** (cd. "Decreto del fare"), dell'introduzione della norma di interpretazione autentica di cui all'**art. 126/bis** della legge urbanistica provinciale, o ancora della procedura allora in corso per la modifica delle norme di attuazione dello **Statuto** di autonomia relative alla disciplina degli standard urbanistici. Alcune innovazioni normative potenzialmente rilevanti ai fini delle distanze - tra cui in particolare l'emanazione del recente **decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32** (cd. "Sblocca-cantieri"), del quale si dirà più ampiamente in seguito - sono nondimeno intervenute solo in epoca successiva alla redazione di quelle pagine, così che delle stesse non si era potuto in quella sede adeguatamente riferire¹⁰. A ciò si aggiunga, inoltre, che - nello stesso periodo a cui si riferiscono le menzionate innovazioni sul piano normativo - taluni rilevanti sviluppi in punto di applicazione delle distanze tra costruzioni si sono manifestati, almeno in relazione ad alcuni profili fino a quel momento relativamente consolidati, anche nelle **pronunce della giurisprudenza più recente**, la quale è stata del pari considerata - nel precedente capitolo - soltanto entro i confini cronologici collegati alla sua redazione.

La finalità principale del presente contributo, da intendersi in questo senso come **un completamento e un'integrazione dell'indagine precedente**¹¹, è appunto quella di illustrare - con maggiore dettaglio - tali ulteriori sviluppi del panorama normativo e della recente giurisprudenza in materia di distanze, dando conto delle principali innovazioni da allora intervenute¹² e tentando se possibile di valutarne l'incidenza sull'assetto complessivo della disciplina delle distanze nella Provincia di Bolzano. A questo scopo, si prenderanno innanzitutto le mosse dalle stesse iniziative del legislatore statale e di quello provinciale che sono già state esaminate - a breve distanza dalla loro introduzione - nell'ultima parte del precedente contributo, così da completare la trattazione al riguardo a suo tempo già intrapresa e fornire un opportuno aggiornamento circa i profili normativi non ancora esaminati e gli eventuali sviluppi nel frattempo intervenuti nella prassi applicativa. In seguito, si procederà inoltre

¹⁰ La redazione definitiva del contributo di cui al precedente capitolo risale al mese di febbraio 2017 ed ha quindi potuto tener conto - in maniera completa - unicamente delle iniziative di riforma giunte a compimento fino a quella data.

¹¹ Nella prospettiva della pubblicazione di futuri contributi nell'ambito di una serie di trattazioni bilingui dedicate al governo del territorio in Provincia di Bolzano, nel caso della presente integrazione si è ritenuto di poter mantenere la formulazione originale in lingua italiana nonostante il testo precedente al quale essa si ricollega sia redatto in tedesco.

¹² Quanto meno fino alla pubblicazione di queste pagine, che si riferiscono alla situazione in atto a febbraio 2020.

ad un esame più specifico dei successivi ed **ulteriori interventi del legislatore statale** nella materia in oggetto (tra cui in particolare il già menzionato D.L. n. 32/2019 e la relativa legge di conversione), illustrando nel dettaglio le diverse novità in quella sede introdotte e valutandone gli effetti sulla disciplina complessiva in materia di distanze anche nell'ottica di un possibile confronto fra tali innovazioni e quelle già introdotte in un momento antecedente. Onde tener conto - nello stesso momento - anche della parallela evoluzione della giurisprudenza in materia, infine, si procederà a una sintetica esposizione di alcune tra le più recenti pronunce delle corti civili e dei giudici amministrativi riguardanti la tematica delle distanze tra edifici, in modo tale da mettere in luce le principali direttrici della **prassi interpretativa** e dare conto delle ulteriori novità in seno a questa intervenute rispetto agli orientamenti precedentemente consolidati. Dal punto di vista della struttura, quindi, a un primo gruppo di paragrafi dedicati in particolare alla descrizione delle modifiche recentemente intervenute dal punto di vista normativo e delle loro potenziali implicazioni sulla disciplina delle distanze (§ 1 ss.), seguirà una trattazione specifica degli sviluppi giurisprudenziali manifestatisi più di recente nella materia in oggetto, i quali saranno descritti e sinteticamente ripercorsi attraverso l'esame di alcune tra le più significative pronunce adottate a tal riguardo negli anni recenti. Queste ultime verranno a tal fine raggruppate - e separatamente trattate - in base ai diversi profili della tematica delle distanze a cui esse di volta in volta si riferiscono, ponendo in particolar modo l'accento sui loro rapporti di continuità o di possibile contraddizione con le innovazioni parallelamente introdotte a livello normativo (§ 2 ss.)¹³. Nel paragrafo conclusivo del presente contributo, infine, una volta sintetizzati i materiali raccolti ed il loro contenuto, si tenterà di proporre - a titolo di sintesi - una chiave di lettura dell'evoluzione descritta e di valutarne in astratto le potenziali conseguenze sulla futura applicazione della disciplina delle distanze nel particolare contesto della Provincia di Bolzano (§ 3).

1. L'evoluzione normativa

Tra le modifiche normative che hanno recentemente interessato la disciplina delle distanze - a livello statale come anche provinciale - ve ne sono alcune che hanno semplicemente ripreso e portato a compimento le **iniziative precedenti**, sviluppando o precisando determinati profili della materia in esame già coinvolti in passato da ulteriori innovazioni. Negli stessi casi risulta quindi sufficiente un eventuale aggiornamento sugli sviluppi intervenuti - a livello legislativo oppure in giurisprudenza - in un momento successivo all'introduzione della norma. In altre ipotesi si è trattato invece di

¹³ Allo scopo di agevolarne la consultazione e di favorire eventuali approfondimenti da parte del lettore, le pronunce di volta in volta richiamate all'interno del testo sono state inoltre elencate - ciascuna corredata da una sintetica massima che ne descrive il contenuto - in un apposito indice collocato in appendice al presente contributo (Allegato 2).

interventi normativi completamente autonomi e riguardanti settori della disciplina delle distanze fino a quel momento non ancora interessati da modifiche o integrazioni, per i quali non è quindi possibile stabilire un confronto o un collegamento diretto rispetto ad altre iniziative precedentemente intraprese. Nelle prossime pagine si cercheranno di esaminare - tendendole opportunamente distinte - entrambe le tipologie di interventi normativi, valutando per ciascuna di esse le possibili conseguenze per la disciplina della materia e - nel caso dei settori già interessati da altre iniziative - esaminandone le analogie e gli elementi di differenziazione rispetto alle riforme precedentemente effettuate.

1.1 Le ulteriori innovazioni del Decreto del fare

Nel precedente capitolo, si è evidenziato come una prima rilevante iniziativa del legislatore statale nel senso della modificazione in chiave innovativa del tradizionale sistema delle fonti in materia di distanze si sia avuta in corrispondenza dell'entrata in vigore del **D.L. n. 69/2013 (cd. Decreto del fare)**, per effetto del quale nel Capo I del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) è stato introdotto un nuovo articolo 2/*bis* che - almeno nelle intenzioni del legislatore dell'epoca - avrebbe dovuto riscrivere i rapporti tra lo Stato e le Regioni o Province autonome attribuendo a queste ultime una maggiore libertà di azione rispetto alle prescrizioni sulle distanze di cui al **D.M. n. 1444/1968**. Si è visto inoltre come siffatto **tentativo di semplificare** la disciplina delle distanze e di adeguarla per quanto possibile alle concrete esigenze dei singoli territori si sia scontrato nella prassi - complice una formulazione normativa non del tutto perspicua¹⁴ - con un tendenziale atteggiamento di resistenza da parte della giurisprudenza successiva alla novella, la quale - lungi dal prendere atto del tentativo di innovazione a livello normativo - aveva sostanzialmente mantenuto l'orientamento precedente ed era quindi pervenuta a giudicare illegittime (anche sul piano costituzionale) le diverse iniziative a suo tempo intraprese dai singoli legislatori regionali in senso derogatorio delle prescrizioni statali¹⁵. Il che aveva di fatto condotto a uno **svuotamento interpretativo della nuova disposizione** e alla conseguente frustrazione delle istanze di semplificazione e di liberalizzazione giuridica, economica e sociale originariamente fatte proprie dal legislatore della riforma.

¹⁴ Si ricordi infatti che la neo-introdotta previsione di cui all'art. 2/*bis* TUED, pur attribuendo alle Regioni e alle Province autonome una facoltà di regolamentazione interna degli standard urbanistici, faceva al tempo stesso salva *“la competenza statale primaria in materia di ordinamento civile”* e imponeva esplicitamente che l'adozione di eventuali deroghe a livello territoriale dovesse avvenire *“nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto unitario o di specifiche aree territoriali”*. Sul punto si rinvia per completezza al precedente contributo.

¹⁵ Per le pronunce della Consulta relative alla legittimità costituzionale delle disposizioni in questo senso varate da alcuni Consigli regionali si rinvia a quanto più ampiamente riportato nel precedente capitolo, alle pagine 24 e seguenti.

Rispetto alla situazione in questo senso descritta, appare in questa sede opportuno menzionare brevemente - a titolo di integrazione dell'indagine precedente - alcune **ulteriori conseguenze del Decreto del fare** a loro volta potenzialmente rilevanti ai fini dell'applicazione della disciplina sulle distanze. Accanto all'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome delle menzionate facoltà di regolamentazione autonoma degli standard urbanistici, infatti, il suddetto decreto aveva introdotto delle modifiche di un certo rilievo anche con riguardo alla nozione urbanistica di nuova costruzione ai fini delle distanze, correggendo e integrando l'**articolo 3, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001** rispetto alla formulazione a quel tempo vigente. Come è noto, tale previsione del Testo Unico dell'Edilizia contiene la classificazione - per la legge statale - delle diverse tipologie di interventi edificatori giuridicamente rilevanti, da cui dipendono tra l'altro l'assoggettamento degli stessi ad un esame preventivo dell'amministrazione competente e l'individuazione del titolo abilitativo a tal fine richiesto. Nel suo testo originario, la norma disponeva - con particolare riferimento agli **interventi di "ristrutturazione edilizia"** di cui alla lettera d) del medesimo articolo - che tra questi ultimi dovessero considerarsi ricompresi *"anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica"*; implicando in tal modo - pur senza precisarlo - che gli interventi di ristrutturazione edilizia senza tali caratteristiche dovessero invece ricondursi alla "nuova costruzione" di cui alla lettera e) del medesimo comma¹⁶. La giurisprudenza - dal canto suo - muovendo dal presupposto che il mantenimento delle distanze esistenti in caso di demo-ricostruzione richiedesse la perfetta identità tra il fabbricato ricostruito e quello precedente, riconduceva tale intervento alla categoria normativa della ristrutturazione edilizia soltanto in presenza di una **ricostruzione "fedele"** sotto il quadruplice aspetto del mantenimento del volume, della sagoma, dell'area di sedime e dei materiali del manufatto preesistente, e classificandola invece - in mancanza anche di uno soltanto fra tali presupposti - alla stregua di una *"nuova costruzione"* ai sensi della lettera e) del medesimo articolo¹⁷; con l'ulteriore conseguenza che - in quest'ultimo caso - la ricostruzione (non fedele) del preesistente fabbricato avrebbe dovuto adeguarsi alla prescrizioni sulle distanze - non solo tra edifici, ma anche dai confini

¹⁶ Dal momento che l'art. 873 Cod. Civ. e l'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 si riferiscono esplicitamente solo alle *"nuove costruzioni"* (risp. *"edifici"*), è del resto evidente che la relativa disciplina sia invece destinata a rimanere inapplicabile laddove si tratti piuttosto di edifici esistenti o comunque di strutture non significativamente alterate nella loro consistenza.

¹⁷ Più in generale, per (nuova) costruzione ai fini delle distanze, la giurisprudenza consolidata intende tutt'ora *"qualsiasi opera non completamente interrata avente i caratteri della solidità ed immobilizzazione rispetto al suolo"* (si veda - per tutti - Cass.Civ., 9 gennaio 2014, n. 5753), indipendentemente dalla forma e dal materiale utilizzato come anche dal collegamento fisico a una struttura preesistente. A questa nozione "estensiva" di nuova costruzione ai fini delle distanze si ricollega - tra l'altro - l'ulteriore corollario per cui ogni aumento di volume di un fabbricato esistente (sia orizzontale che verticale o in sopraelevazione) deve per ciò stesso considerarsi un'innovazione rilevante ed è pertanto legittimamente eseguibile solo con il rispetto delle distanze vigenti al momento dell'intervento (*ex multis*, Cass.Civ., n. 9646/2016). Per una ricostruzione sintetica delle differenze tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia nella vigenza della versione originaria della definizione normativa può rinviarsi a T.A.R. Lombardia (Brescia), sent. n. 916 del 26 settembre 2018.

o da elementi intermedi quali fossi o canali - eventualmente sopravvenute negli strumenti urbanistici¹⁸. L'innovazione recentemente introdotta dal Decreto del fare ha inteso appunto intervenire su tale previgente definizione di ristrutturazione edilizia al fine di **estendere** le ipotesi di intervento sul patrimonio edilizio eseguibili nonostante l'esistenza di distanze inferiori rispetto a quelle prescritte.

a) La nuova nozione di ricostruzione "fedele"

Ad un primo ampliamento della disciplina della ristrutturazione edilizia nelle ipotesi di demolizione e ricostruzione di fabbricati preesistenti si era invero già assistito per effetto del precedente **D.Lgs. del 27 dicembre 2002, n. 301** ("Modifiche ed integrazioni al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"), con il quale il legislatore statale aveva già modificato la definizione normativa di cui all'articolo 3 del citato Testo Unico mediante la soppressione del precedente riferimento - accanto al vincolo di sagoma ed a quello di volume - all'identità dei materiali e dell'area di sedime dell'edificio demolito¹⁹. Per effetto delle suddette integrazioni, la disposizione in esame assumeva pertanto la seguente formulazione:

Art. 3, comma 1, lett. d) TUED

*"d) interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione **con la stessa volumetria e sagoma** di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;"*

Stando alla lettera della legge e alle intenzioni espresse dal legislatore dell'epoca, diveniva in questo senso ammissibile demolire e ricostruire manufatti preesistenti anche modificandone - in tutto o in

¹⁸ In questo senso si veda ad es. Cass.Civ., 27 ottobre 2009, n. 22688: "Anche se, quindi, non esula normativamente dal concetto di ristrutturazione edilizia la demolizione di un manufatto, ove seguita dalla sua fedele ricostruzione, ai fini della qualificazione di un intervento ricostruttivo come ristrutturazione [...] non è sufficiente [...] che la ricostruzione di esso, oltre ad essere effettuata in piena conformità di sagoma, di volume e di superficie, venga eseguita in un tempo ragionevolmente prossimo a quello della avvenuta demolizione per cause naturali od opera dell'uomo".

¹⁹ Qualche tentativo di superare il vincolo dell'area di sedime in sede di demolizione e successiva ricostruzione di fabbricati esistenti si era peraltro già avuto nella legislazione regionale precedente alla riforma, ma era stato puntualmente censurato dalla giurisprudenza delle corti in quanto contrastante con la definizione unitaria di ristrutturazione edilizia allora contenuta nel testo unico statale (in questo senso, si veda ad esempio la legge per il governo del territorio della Regione Lombardia dell'11 marzo 2005, n. 12 - dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Consulta n. 309/2011 - la quale ammetteva espressamente - nella versione modificata e aggiornata con legge regionale n. 7/2010 - la ricostruzione (parziale o totale) dell'edificio preesistente nel solo rispetto della volumetria originaria.

parte - la disposizione originaria all'interno del lotto, così che le distanze (ridotte) eventualmente riscontrate al momento dell'intervento avrebbero in astratto potuto mantenersi anche a fronte di un fabbricato **parzialmente differente dalla struttura originaria**. Ciò che avrebbe dovuto consentire ai proprietari - fermo restando il limite generale della sagoma e del volume - di riorganizzare liberamente la costruzione demolita alle stesse condizioni del manufatto preesistente, senza doversi necessariamente adeguare alle prescrizioni più restrittive successivamente introdotte negli strumenti urbanistici. Nondimeno - nell'applicazione giurisprudenziale degli anni successivi - l'innovazione legislativa in questo modo introdotta si dimostrò nella prassi sostanzialmente inefficace, continuando ad interpretarsi in senso restrittivo il rimanente **requisito del rispetto della sagoma** (intesa ancora quale nozione strettamente correlata con l'area di sedime²⁰) e seguitando di conseguenza a richiedere, affinché la demolizione e successiva ricostruzione potessero in effetti ricondursi alla categoria conservativa della ristrutturazione edilizia, che il manufatto ricostruito **occupasse esattamente i medesimi ingombri** - verticali e orizzontali - del fabbricato preesistente²¹.

Con il Decreto del fare, infine, il legislatore statale è nuovamente intervenuto - in senso estensivo - sulla citata nozione di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del Testo Unico dell'edilizia, disponendo - con l'**articolo 30, comma 1, lett. a)**²² - la soppressione del rimanente requisito dell'identità della sagoma del fabbricato originario dai presupposti per la demolizione e successiva ricostruzione degli edifici esistenti. Al termine del medesimo articolo sulla ristrutturazione edilizia veniva inoltre inserito - con la stessa previsione - anche un esplicito riferimento alla possibilità di ricostruire manufatti (o parti degli stessi) **crollati o demoliti**, oltre a precisare che la ristrutturazione

²⁰ Per tale concetto restrittivo della nozione di sagoma si veda ad es. C. Stato, 22 gennaio 2013, n. 365: "*Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica*"; nozione che ricomprende l'intera conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale e, conseguenzialmente, anche il rispetto della pregressa area di sedime". In senso parzialmente conforme - seppur ai fini specifici dell'eventuale configurabilità dei reati edilizi - cfr. anche Cass.Pen., sent. 8 aprile 2008, n. 28212: "*anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 all'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di ristrutturazione edilizia ricomprendono anche la demolizione e la ricostruzione del preesistente manufatto purché vi sia identità dell'area di sedime e ne rimangano inalterate la volumetria e la sagoma, configurandosi, diversamente, un intervento edilizio di nuova costruzione [...]*".

²¹ A titolo esemplificativo di siffatto orientamento, si veda - per tutte - Cass.Civ., sent. n.14902 del 13 giugno 2013. All'indomani della riforma, in un senso parzialmente restrittivo della portata della norma sembrava del resto essersi orientata - pur non senza incertezze - anche la stessa amministrazione statale, come si ricavava tra l'altro dalla circolare esplicativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 4174 del 7 agosto 2003, nella quale si leggeva che "[...] per quanto riguarda «l'area di sedime», non si ritiene che l'esclusione di tale riferimento possa consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito, ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale. La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo; quanto alla seconda ipotesi si ritiene che debbono considerarsi ammissibili, in sede di ristrutturazione edilizia, solo modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime, sempreché rientrino nelle varianti non essenziali, ed a questo fine il riferimento è nelle definizioni stabilite dalle leggi regionali in attuazione dell'art. 32 del Testo unico".

²² La formulazione originaria della norma - recante la rubrica "*Semplificazioni in materia edilizia*" - è rimasta inalterata anche in sede di conversione del decreto-legge n. 69/2013 per effetto della successiva legge 9 agosto 2013, n. 98.

degli edifici soggetti a vincoli specifici ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 rimaneva in ogni caso ammissibile soltanto **con il rispetto della medesima sagoma**. Il testo della disposizione, così come integrata delle modifiche apportate, assumeva di conseguenza il seguente tenore:

Art. 3, comma 1, lett. d) TUED

*“d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi 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**”*

Per effetto della novella, che si colloca in questo senso in una linea di continuità con la riforma precedente di cui al D.Lgs. n. 301/2002²³, la nozione di “ristrutturazione edilizia” di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d) del Testo Unico dell’Edilizia ha subito pertanto **un’ulteriore estensione** che ne ha in parte modificato i rapporti reciproci con la diversa categoria della “nuova costruzione” (articolo 3, comma 1, lettera e): mentre in precedenza (almeno a partire dal 2002) all’interno di quest’ultima rientravano anche gli interventi consistenti nella **demolizione e ricostruzione di un fabbricato esistente** con modifica della sagoma, infatti, in seguito alla riforma quegli stessi interventi sono stati ricondotti alla ristrutturazione edilizia, essendo venuto meno l’esplicito richiamo al rispetto della sagoma quale presupposto per l’inquadramento dell’opera entro tale categoria. L’unico limite alla classificazione dell’intervento come ristrutturazione edilizia - e dunque all’applicazione della relativa disciplina in luogo di quella (più restrittiva) per le nuove costruzioni - sembrava così rimanere quello relativo all’**identità di volume** tra l’edificio preesistente e quello ricostruito, mentre potrebbe prescindere sia dal rispetto della sua area di sedime - formalmente già esclusa dalla riforma

²³ Analoghe in entrambi gli interventi erano inoltre le finalità - di semplificazione e snellimento delle procedure edilizie - perseguite dal legislatore statale attraverso la ridefinizione degli interventi di recupero del patrimonio esistente.

precedente - sia dal mantenimento della conformazione orizzontale e verticale del perimetro dello stesso (ossia appunto dalla sagoma²⁴). Fintantoché si rimanesse all'interno della "scatola" definita dalla volumetria del fabbricato - in altri termini - si sarebbe in ogni caso rientrati nella nozione generale di ristrutturazione edilizia, dovendosi per converso parlare di una nuova costruzione soltanto in presenza di modifiche alla struttura tali da incidere - oltre che sulla sagoma e/o sull'area di sedime - anche in termini di aumento della cubatura preesistente²⁵. Il che sembrava comportare, per quanto attiene in particolare al rispetto delle distanze, la **possibilità di sostituire un fabbricato esistente a distanza irregolare** dagli edifici o dai confini anche con un nuovo manufatto parzialmente differente per forma ed ingombri (ad esempio in ragione della realizzazione di nuove sporgenze non rilevanti per il calcolo di volume). In questo senso sembrava in altri termini mutare - in maniera significativa - il concetto stesso di ricostruzione "fedele" ai fini del rispetto delle distanze tra edifici, comprensivo oramai del solo rispetto dei volumi preesistenti e idoneo invece, quanto meno in apparenza, a lasciare ai proprietari la più ampia libertà progettuale nella **riorganizzazione degli elementi strutturali** caratterizzanti il fabbricato. Nella trattazione successiva dedicata alla giurisprudenza si osserverà peraltro come le innovazioni in questo senso apportate dal Decreto del fare alla definizione normativa di ristrutturazione edilizia si siano in verità rivelate - nell'interpretazione delle corti e quindi nella prassi applicativa in materia di distanze - assai più modeste di quanto prospettato (§ 2.1, lett. a).

Nota: La ristrutturazione edilizia in Provincia di Bolzano

A completamento di quanto finora osservato, deve peraltro evidenziarsi che - a livello provinciale - una **nozione di "ristrutturazione edilizia" diversa e più ampia** rispetto a quella originariamente contemplata nell'articolo 3, comma 1, lettera d) del Testo Unico dell'Edilizia era invero contenuta - fin dal principio - nella corrispondente disposizione di cui all'**articolo 59, comma 1, lettera d)** della L.P. 11 ottobre 1997, n. 13 ("legge urbanistica provinciale"), la quale ha in questo senso "anticipato" le innovazioni introdotte a livello statale con il D.L. n. 69/2013. Ai sensi della norma provinciale, infatti, sono interventi di ristrutturazione edilizia *"quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio per sagoma,*

²⁴ La giurisprudenza definisce tradizionalmente la "sagoma" (o sagoma d'ingombro) di un fabbricato esistente come *"la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro, considerato in senso verticale e orizzontale, vale a dire la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio e da essa sono escluse le aperture che non prevedano superfici sporgenti"* (ex multis Cass.Civ., n. 20845 del 20 maggio 2015). Per "area di sedime" si intende invece comunemente l'area ottenuta dalla proiezione orizzontale delle murature e delle strutture portanti della costruzione fuori terra, corrispondente alla localizzazione della stessa entro l'area di pertinenza.

²⁵ Per espressa previsione dell'articolo 3, comma 1, lettera d) TUED (come modificato dalla riforma), l'ulteriore requisito dell'identità della sagoma rimane invece previsto - anche nel caso di demolizione e successiva ricostruzione - *"con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22.01.2004, n. 42 e successive modificazioni"*.

superficie, dimensione e tipologia in tutto o in parte diverso dal precedente [...]"; dal che si ricava che - si fini della demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti in Provincia di Bolzano - il vincolo derivante dalla sagoma dell'edificio risultava già escluso dai presupposti necessari per la qualificazione dell'intervento come ricostruzione "fedele"²⁶. Il successivo **comma 3** del medesimo articolo 59 della legge urbanistica, introdotto con L.P. n. 5/2003 e successivamente modificato con L.P. n. 3/2007, dispone inoltre gli edifici esistenti nelle zone residenziali (senza piano di attuazione) *"possono essere demoliti e ricostruiti nei limiti della cubatura e dell'altezza preesistenti, rispettando però gli altri parametri di edificabilità previsti dal piano urbanistico comunale"*, salvo poi precisare - con specifico riferimento alle distanze (tra edifici e dai confini) - che qualora queste ultime *"siano inferiori a quelle prescritte dal piano urbanistico comunale, le distanze esistenti non possono essere ridotte"* e che le distanze prescritte dal Codice Civile *"vanno comunque osservate"*. Nonostante la formulazione in parte ambigua della norma in oggetto, deve quindi ritenersi che nelle zone indicate la ristrutturazione dei fabbricati mediante demo-ricostruzione risulti consentita - con ulteriore estensione rispetto alla legge statale - anche nel caso in cui l'edificio ricostruito superi l'altezza di quello preesistente²⁷.

b) La ricostruzione "filologica"

La **seconda innovazione** derivante dal Decreto del fare in materia edilizia è consistita invece, come si è detto, nell'introduzione - sempre nel quadro della ristrutturazione edilizia - della possibilità di recuperare - mediante loro ricostruzione - anche fabbricati *"eventualmente crollati ovvero demoliti"*, a condizione che sia possibile *"accertarne la precedente consistenza [...]"*²⁸. Tale ulteriore ipotesi di ricostruzione degli edifici si distingue dunque dalla demolizione e ricostruzione di cui alla parte

²⁶ Con sentenza n. 2294 del 7 maggio 2015, il Consiglio di Stato aveva peraltro riconosciuto che *"la previsione provinciale trova la sua ratio giustificatrice nella circostanza che, a cagione della sua particolare conformazione geomorfologica, solo una parte esigua del territorio provinciale è suscettibile di utilizzazione edificatoria, e nella conseguente filosofia di risparmio del territorio che permea la locale legislazione urbanistica, tesa, per quanto possibile, a concentrare gli interventi edilizi nell'ambito del territorio già edificato ed a rivalorizzare le volumetrie esistenti"*.

²⁷ Cfr. anche T.A.R. Bolzano, sent. n. 181 del 5 giugno 2019, laddove si osserva tra l'altro che *"[...] il limite del rispetto dell'altezza preesistente riguarda all'evidenza il solo caso in cui questa superi quella massima del P.U.C. [...]"*, mentre in ogni altra ipotesi *"nulla osta a che l'altezza possa essere portata sino a quella massima ammessa"*. Per completezza si osservi da ultimo che - nel definire gli interventi di *"ristrutturazione edilizia"* - l'articolo 62 della nuova legge provinciale Territorio e Paesaggio (L.P. n. 9/2018) riproduce invece fedelmente il testo della corrispondente disposizione di cui all'articolo 3, comma 1 lett. d) del TUED. È quindi prevedibile che la demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti con identità di volume e rispetto delle distanze potrà avvenire alle stesse condizioni a tal fine previste dalla legge statale.

²⁸ Si noti peraltro come una disposizione del tutto analoga a quella contenuta nel decreto sia stata inserita - anche a livello provinciale - nel testo approvato della nuova legge Territorio e Paesaggio (L.P. n. 9/2018), il cui articolo 62 (*Definizione degli interventi edilizi*) riconduce espressamente alla ristrutturazione edilizia di cui alla lett. d) 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 [...]"*. Delle possibili conseguenze di siffatta innovazione a livello provinciale si dirà in seguito trattando della posizione assunta a questo proposito dalla giurisprudenza più recente.

precedente della medesima norma in quanto non consiste nella rimozione e contestuale ricostruzione di un manufatto preesistente, bensì nel ripristino di fabbricati oggettivamente **non più in essere** al momento della richiesta in quanto già venuti meno - per cause naturali oppure artificiali - in un momento antecedente. Il che risulta essere astrattamente consentito dalla disposizione in esame sulla sola base di una dimostrazione documentale del volume e degli ingombri del manufatto originale²⁹. Laddove il proprietario risulti in grado di comprovare la preesistenza dell'edificio crollato o demolito, in altri termini, la nuova formulazione ammette l'integrale ripristino del fabbricato originario (sempre nei limiti del volume dimostrato) **come se lo stesso fosse tutt'ora esistente**, legittimando indirettamente - nei medesimi casi - anche una possibile deroga alle distanze tra edifici altrimenti prescritte dagli strumenti urbanistici; non diversamente da quanto avverrebbe qualora si trattasse di una normale demolizione e successiva ricostruzione di un manufatto attualmente esistente.

La reale portata dell'innovazione in questo senso introdotta, che nelle intenzioni del legislatore era diretta a favorire il **recupero del patrimonio edilizio** in alternativa al consumo di suolo mediante nuova costruzione³⁰, si coglie in particolare alla luce del rapporto con la giurisprudenza precedente. Secondo il tradizionale orientamento di quest'ultima, infatti, affinché la ricostruzione di un immobile potesse ricondursi alla categoria normativa della ristrutturazione edilizia era necessaria la verifica di un **duplice presupposto**: *a)* che la ricostruzione avvenisse *“entro un ragionevole intervallo di tempo”* dall'avvenuta demolizione³¹ e *b)* che il fabbricato ricostruito risultasse sufficientemente identificabile nella sua consistenza al momento della richiesta, laddove a questo scopo era comunemente ritenuta indispensabile quanto meno la sussistenza - in forma riconoscibile - *“delle mura perimetrali e delle strutture orizzontali”* del fabbricato originale³². In mancanza di uno o di entrambi gli elementi - vale a dire in presenza di semplici *“ruderi”* o *“edifici diruti”* - la ricostruzione dell'immobile avrebbe al contrario dovuto qualificarsi come nuova costruzione³³. In base alla disciplina introdotta dal decreto,

²⁹ Onde indicare che in questi casi la dimostrazione dei volumi preesistenti non avviene sulla base delle caratteristiche formali delle strutture interessate ma unicamente alla luce di risultanze documentali, nella prassi si parla comunemente di ricostruzione “filologica”. In tal senso si veda ad es. Cass.Pen., Sez. III, sent. n. 35390 del 30 settembre 2010.

³⁰ Che tale fosse una finalità perseguita dal decreto con il riconoscimento della possibilità di ricostruzione degli edifici crollati si ricava indirettamente dai lavori preparatori e dalla discussione parlamentare in sede di conversione, dalla quale risulta tra l'altro come - accanto agli obiettivi primari di semplificazione e velocizzazione delle procedure in materia edilizia - agli artt. 30 e 39 del decreto sia stata riconosciuta anche una più ampia funzione di tutela “paesaggistica”. (sul punto si veda, in particolare, il resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 57 di lunedì 22 luglio 2013, p. 145).

³¹ Si vedano - *ex multis* - C. Stato, sent. n. 5662/2014 e - più di recente - T.A.R. Campania (Napoli), sent. n. 5234/2017.

³² Per questo orientamento, cfr. ad es. C. Stato, sent. n. 475 del 10.02.2004; in senso analogo v. anche T.A.R. Campania (Napoli), sentenza n. 1645 del 5 aprile 2012: *“Del resto [...] la c.d. demo-ricostruzione - ovvero un'incisiva forma di recupero di preesistenze comunque assimilabile alla ristrutturazione edilizia - tradizionalmente pretendeva la pressoché fedele ricostruzione di un fabbricato identico a quello già esistente, dalla cui strutturale identificabilità, come organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, non si poteva dunque, in ogni caso, prescindere”*.

³³ In questo senso si veda per tutte C. Stato, sentenza n. 5375/2006. In senso conforme - e con specifico riferimento alla disciplina attualmente vigente a livello provinciale - cfr. anche T.A.R. Bolzano, sentenza n. 374 del 5 agosto 2004: *“Dieser Senat teilt den in der vorwiegenden Rechtsprechung [...] vertretenen Standpunkt, gemäß welchem der Abbruch und*

invece, la ricostruzione dei fabbricati crollati o demoliti sembrerebbe in astratto divenire ammissibile anche a notevole distanza di tempo e prescindere dalla pregressa sussistenza di elementi strutturali oggettivamente riconoscibili, essendo a tal fine sufficiente la “comprovabilità” attuale dell’immobile interessato sulla base degli elementi fatti valere dal richiedente. Con l’ulteriore conseguenza - potenzialmente rilevante anche ai fini delle distanze - che eventuali situazioni irregolari preesistenti al crollo o alla demolizione dell’edificio potrebbero in astratto nuovamente manifestarsi per effetto della ricostruzione del medesimo fabbricato **nella stessa posizione del manufatto originale**. Qualche considerazione di sintesi circa gli effetti di siffatte innovazioni rispetto alla prassi applicativa della demolizione e ricostruzione dei fabbricati esistenti sarà svolta nei successivi paragrafi dedicati all’interpretazione delle nuove disposizioni nella giurisprudenza più recente (§ 2.1, lett. b).

1.2 L’integrazione dello Statuto di autonomia in materia di disciplina degli standard urbanistici

Nel precedente capitolo si è avuto modo di osservare come i tentativi di riforma dell’assetto normativo in materia di distanze già da tempo intrapresi dal legislatore statale e da quello provinciale si fossero trasferiti - negli ultimi anni - anche sul piano diverso e gerarchicamente sovraordinato dell’autonomia statutaria. Di fronte al sostanziale fallimento delle precedenti iniziative del legislatore provinciale nel senso di introdurre delle possibilità di deroga alle distanze tra costruzioni³⁴, rispetto alle quali la giurisprudenza aveva continuato a ritenere prevalente - e quindi inderogabile - la disciplina dettata a livello statale, si era infatti assistito a un ulteriore tentativo di riformare la materia intervenendo direttamente sul **riparto di competenze** tra lo Stato centrale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Già nel luglio del 2017, in particolare, la commissione paritetica di cui all’articolo 107 dello Statuto speciale per la Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol (cd. Commissione dei 12) aveva approvato una **proposta di integrazione delle Norme di Attuazione** dello stesso Statuto in materia di urbanistica ed opere pubbliche (D.P.R. n. 381/1974) in base alla quale nell’articolo 21 delle norme medesime avrebbe dovuto inserirsi un **nuovo comma 3** con il seguente contenuto:

Wiederaufbau nur von bestehenden Gebäuden und nicht auch von Ruinen zulässig ist, sowie dass ein Bauwerk die Umfassungsmauern und die Dacheindeckung aufweisen muss, um als Gebäude zu gelten [...]”.

³⁴ In questa prospettiva era stata concepita, tra l’altro, l’introduzione - sulla scorta delle facoltà espressamente attribuite alle Regioni e alle Province autonome con il D.L. n. 69/2013 - dell’articolo 126/*bis* della legge urbanistica provinciale (introdotto con L.P. n. 10/2014), ai sensi del quale gli standard minimi in materia di distanze destinati ad operare a livello provinciale avrebbero dovuto potersi introdurre anche per mezzo degli strumenti generali di pianificazione urbanistica.

Art. 21, comma 3 D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381

*“In attuazione della competenza esclusiva in materia di urbanistica attribuita alle Province Autonome di Trento e di Bolzano dall'articolo 8, n. 5, dello Statuto di autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e con l'osservanza dei limiti di cui agli articoli 4 e 8 dello Statuto stesso, **le Province di Trento e di Bolzano disciplinano la materia inerente la definizione degli standard urbanistici per i rispettivi territori.**”*

A quasi tre anni di distanza dall'iniziativa in tal modo intrapresa, ci si limita in questa sede a precisare che la relativa procedura di modifica delle Norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 381/1974 è nel frattempo pervenuta a conclusione con la definitiva approvazione del testo da parte del Consiglio dei Ministri (in data 22 dicembre 2017) e con la successiva pubblicazione del corrispondente **decreto legislativo 11 gennaio 2018, n. 9**, precedentemente sottoscritto dal Presidente della Repubblica, nella G.U. - Serie generale del 16 febbraio 2018, n. 39. In sede di approvazione, la formulazione del nuovo comma 3 dell'articolo 21 delle Norme di attuazione in materia di urbanistica ed opere pubbliche, come originariamente proposta dalla Commissione dei 12, non ha peraltro subito variazioni.

Per effetto di quest'ultima riforma, la facoltà del legislatore provinciale di disciplinare diversamente le distanze tra costruzioni rispetto alle previsioni contenute nella legge statale è stata quindi esplicitamente riconosciuta per la prima volta in un **atto normativo di rango sovraordinato** rispetto alla legge ordinaria; ciò che rende formalmente ammissibile - quanto meno in astratto - anche la futura approvazione a livello provinciale - nel quadro dell'esercizio delle potestà normative in materia di urbanistica e piani regolatori - di disposizioni derogatorie della disciplina delle distanze di cui al Codice Civile e all'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 **anche al di là** e al di fuori dei casi da quest'ultima contemplati. Rimane tuttavia da valutare se - in ragione di tale mutata situazione normativa a livello statuario - le eventuali iniziative che dovessero in questo senso essere intraprese dal legislatore provinciale saranno considerate legittime dalla giurisprudenza della Consulta ovvero se le stesse siano destinate ancora una volta a scontrarsi - come avvenuto in passato - con il riconoscimento di una prevalenza inderogabile alle competenze normative attribuite allo Stato in materia di disciplina dell'ordinamento civile (magari in considerazione del fatto che la suddetta disposizione integrativa fa esplicito riferimento “all'osservanza dei **limiti di cui agli articoli 4 e 8 dello Statuto stesso**”³⁵).

³⁵ L'articolo 4, comma 1 del D.P.R. n. 670/1972 (*Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*) dispone espressamente - con riguardo alle attribuzioni normative riconosciute alla Regione - che queste ultime sono esercitate “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. Il successivo articolo 8, comma 1 estende tali limiti anche all'esercizio delle potestà attribuite alle Province autonome.

1.3 Le nuove norme per la rigenerazione urbana nel decreto “Sblocca-cantieri”

La **principale innovazione** recentemente intervenuta quanto alla disciplina normativa in materia di distanze è stata tuttavia senza dubbio rappresentata dall'avvenuta pubblicazione - e dalla successiva conversione in legge dello Stato - del **decreto-legge del 17 aprile 2019, n. 32** (“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” - convertito in **legge 14 giugno 2019, n. 55**). Con tale decreto, comunemente noto come “**Sblocca-cantieri**”, l'esecutivo allora in carica ha inteso introdurre - in alcuni settori tra loro eterogenei (dai pubblici appalti alla materia edilizia) - una serie di modifiche con funzione incentivante e di rilancio economico, alcune delle quali hanno direttamente interessato **anche il problema urbanistico delle distanze tra costruzioni**³⁶. Le novità a tal riguardo introdotte sono contenute, in particolare, nell'articolo 5 del suddetto decreto (“Norme in materia di rigenerazione urbana”), il quale è intervenuto - da un lato - su alcune disposizioni del Testo unico dell'edilizia (e in particolare sull'**articolo 2/bis** già introdotto dal Decreto del fare) e - dall'altro - ha introdotto delle norme di carattere interpretativo riguardanti l'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 in materia di definizione degli standard urbanistici per le diverse zone territoriali omogenee, oltre a dettare delle disposizioni finanziarie volte a favorire la rigenerazione urbana. Il **carattere eterogeneo dei contenuti** del decreto ed una tecnica normativa tutt'altro che lineare (specialmente nel passaggio tra il testo originario e quello approvato in sede di conversione) rendono invero piuttosto difficoltoso valutarne in concreto la portata innovativa e confrontare i contenuti della nuova disciplina con l'assetto risultante dalle norme previgenti. Di seguito, le singole modifiche introdotte dal decreto in materia di distanze saranno quindi separatamente esaminate nell'ordine in cui compaiono all'interno del testo, cercando di evidenziare per ciascuna di esse i profili di differenza rispetto al testo precedente e le possibili conseguenze per la materia in esame.

a) Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome

Un primo profilo rispetto al quale il D.L. n. 32/2019 ha tentato di incidere sulla disciplina delle distanze aveva riguardato - ancora una volta - i **rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni**

³⁶ Sotto questo profilo, le finalità dichiarate del provvedimento di riforma si ricavano espressamente dal primo comma dell'articolo 5, ai sensi del quale le diverse modifiche nello stesso introdotte sono rivolte “*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*”.

o Province autonome su cui aveva già inciso - nei termini suddetti - il Decreto del fare. Allo scopo di incentivare ulteriormente la derogabilità a livello territoriale degli standard urbanistici della legge statale, il testo originario dello Sblocca-cantieri era infatti nuovamente intervenuto - con l'articolo 1, comma 1, lett. a) - sul testo dell'articolo 2/*bis* del D.P.R. n. 380/2001 (come a suo tempo inserito dal Decreto del fare), che per effetto delle modifiche avrebbe dovuto assumere la seguente formulazione:

Art. 2/*bis*, comma 1 TUED

*“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 **introducono**, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, **nonché** 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.”*

Alla semplice **facoltà** precedentemente riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome di dettare disposizioni derogatorie agli standard urbanistici di cui al D.M. n. 1444/1968 (il testo previgente recitava infatti “**possono prevedere**”) avrebbe quindi dovuto sostituirsi un vero e proprio **obbligo** di provvedere in tal senso, al quale le Regioni e le Province autonome avrebbero dovuto assolvere con propria legge o regolamento³⁷. A integrazione della disciplina in tal modo introdotta, la successiva lettera b) del medesimo articolo 1 del decreto-legge n. 32/2019 prevedeva inoltre l'introduzione - sempre nell'articolo 2/*bis* del Testo Unico dell'Edilizia - di un **nuovo comma 1/*bis*** che così recitava:

Art. 2/*bis*, comma 1/*bis* TUED

“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”

Restavano invece inalterati - anche in seguito alla riforma - tanto il limite generale derivante dalle potestà normative riservate allo Stato (“*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*”), quanto l'ulteriore vincolo della necessità di introdurre le eventuali

³⁷ Nel testo originale del decreto, invero, a fronte dell'eventuale violazione dell'obbligo in questo senso previsto a carico delle Regioni e delle Province autonome non era prevista alcuna sanzione, risultandone quindi dubbia l'effettiva portata.

deroghe “[...] *nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali* [...]”.

In sede di conversione - intervenuta con legge 14 giugno 2019, n. 55³⁸ - il testo del decreto come approvato dal Consiglio dei Ministri è stato tuttavia **parzialmente modificato**. L’articolo 1, comma 1 della legge di conversione ha disposto in particolare la soppressione della lettera a) dell’articolo 1 del suddetto decreto, così che l’articolo 2/*bis*, comma 1 del Testo Unico dell’Edilizia ha riacquisito la formulazione precedente in base alla quale le Regioni e le Province autonome era riconosciuta una **semplice facoltà** - e non un obbligo - di derogare agli standard. Nella versione definitiva della novella, **l’unica innovazione** a tal riguardo introdotta rispetto al Decreto del fare rimaneva così l’ulteriore precisazione, introdotta dall’articolo 1 lettera b) del decreto e sopravvissuta con lievi modifiche anche in sede di conversione, in base alla quale le disposizioni (di cui al comma 1 dell’art. 2/*bis* TUED) che consentono la deroga agli standard urbanistici **“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”**. Al di là dell’evidente ambiguità della disposizione in esame, che oggi non si ricollega più alla formulazione del comma 1 introdotta dal decreto ma a quella ripristinata dalla legge di conversione³⁹, non vi è dubbio che essa contenga **esclusivamente un’indicazione “orientativa” rivolta alle Regioni e alle Province autonome** in caso di approvazione di eventuali deroghe agli standard urbanistici, senza tuttavia incidere in alcun modo sul carattere facoltativo delle deroghe stesse né sulla loro necessaria compatibilità con le prerogative comunque riservate alla legislazione dello Stato. **Non dunque un’effettiva attenuazione degli standard** previsti - anche in materia di distanze tra edifici - dal D.M. n. 1444/1968, quanto piuttosto - e ancora una volta - una semplice “autorizzazione” alla deroga rivolta alle Regioni e alle Province autonome, le quali dovranno anzi attenersi in futuro - oltre che ai limiti stabiliti nella legge statale - anche alle finalità di “orientamento” della pianificazione comunale oggi esplicitamente richiamate dalla disposizione in esame.

Nel complesso, quindi, le modifiche introdotte con la recente riforma **non sembrano aver inciso** in maniera rilevante sull’assetto dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome in punto di derogabilità delle prescrizioni sulle distanze, confermando anzi - nella sostanza - la situazione a suo

³⁸ “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” - pubblicata in G.U. - Serie generale, n. 140 del 17 giugno 2019.

³⁹ Si osservi peraltro che, nonostante il testo della nuova disposizione si riferisca esplicitamente anche ai limiti di densità edilizia e di altezza dei fabbricati, la rubrica dell’articolo 2/*bis* del Testo Unico dell’Edilizia, in cui la norma si inserisce, continua formalmente a fare riferimento unicamente alle “Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati”.

tempo introdotta dal Decreto del fare (D.L. n. 69/2013)⁴⁰. Se già all'epoca i poteri formalmente attribuiti alle Regioni e alle Province autonome erano stati ritenuti comunque circoscritti entro i limiti delle “*competenze statali in materia di ordinamento civile*” e dovevano essere esercitati “*nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*”⁴¹, di conseguenza, **le medesime conclusioni** devono ritenersi valide anche con riguardo alla formulazione della norma attualmente in vigore.

b) La nuova disciplina della ricostruzione “fedele”

Per altro verso, il decreto-legge n. 32/2019 è nuovamente intervenuto sulla delicata questione del rispetto delle distanze **nei casi di demolizione e successiva ricostruzione** di fabbricati preesistenti, segnando in questo senso un'ulteriore innovazione rispetto alle modifiche a suo tempo intervenute con il Decreto del fare (§ 1.1). A differenza di quest'ultimo, tuttavia, lo Sblocca-cantieri non ha modificato direttamente la definizione normativa di “ristrutturazione edilizia” di cui all'articolo 3, comma 1 lettera d) del Testo Unico dell'Edilizia, ma si è limitato a introdurre **una norma interpretativa** volta a precisare in quali casi la ricostruzione dell'edificio precedentemente demolito possa avvenire nel rispetto delle distanze preesistenti. L'**articolo 5, comma 1, lettera b)** del decreto-legge, rimasto invariato anche in sede di conversione, ha infatti introdotto - nel già menzionato articolo 2/*bis* del Testo Unico dell'Edilizia, un ulteriore comma 1/*ter* con la seguente formulazione:

Art. 2/*bis*, comma 1/*ter* TUED

“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”.

Il significato della disposizione in esame è tutt'altro che limpido. Se da un lato essa sembra chiarire che gli interventi di ristrutturazione ricostruttiva con rispetto del volume ma non della sagoma (oggi riconducibili alla ristrutturazione edilizia) possono avvenire **anche in deroga alle prescrizioni sulle**

⁴⁰ Una (limitata) innovazione può tutt'al più individuarsi nel fatto che la facoltà di deroga agli standard urbanistici di cui al D.M. n. 1444/1968, riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome per l'orientamento dei comuni, non si riferisca più soltanto alle distanze tra edifici di cui all'art. 9, bensì genericamente ai “*limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati*”, potendo quindi riguardare l'intero contenuto del decreto (esclusa la classificazione delle zone omogenee).

⁴¹ Al che era conseguita tra l'altro - nell'interpretazione della Consulta - la dichiarazione di illegittimità delle norme regionali che avevano invece tentato di approfittare della novella e di introdurre direttamente delle deroghe alle distanze. Sul punto può rinviarsi più ampiamente al precedente contributo ed in particolare alle pp. 21 ss.

distanze eventualmente sopravvenute, per altro verso essa presenta infatti non poche incoerenze che rendono difficile coordinarne il significato con la nozione generale di ristrutturazione edilizia. In primo luogo, l'esplicito richiamo - tra i presupposti per il rispetto delle distanze preesistenti - non soltanto all'identità di volume con l'edificio demolito ma anche alla “*coincidenza dell'area di sedime*” rispetto a quest'ultimo, che ai sensi dell'articolo 3 comma 1 lett. d) TUED non costituisce più un elemento rilevante per la distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione. In secondo luogo, la circostanza che nella nuova disposizione non vi sia invece alcun riferimento alla “sagoma” dell'edificio demolito e ricostruito, la quale - essendo definita dalla combinazione dei vincoli di altezza e di area di sedime - dovrebbe a propria volta costituire un presupposto per il mantenimento delle distanze esistenti⁴². **Difficilmente interpretabile** - e come tale destinata a creare nella prassi non poche incertezze - appare infine la precisazione, contenuta nella norma, per cui le distanze che devono essere rispettate nella ricostruzione del fabbricato coincidono con quelle “*legittimamente preesistenti*” al momento della sua demolizione, non essendo del tutto chiarito se in tal modo il legislatore abbia inteso riferirsi alla conformità del fabbricato rispetto alle prescrizioni di cui al titolo edilizio ovvero a quelle contenute negli strumenti urbanistici a suo tempo in vigore.

In mancanza di indicazioni più specifiche nei lavori preparatori e nella giurisprudenza successiva (sulla quale *infra* al § 2.1, lett. a), si può ipotizzare che il significato della norma introdotta dal decreto sia quello di risolvere le precedenti incertezze in merito all'obbligo di rispettare le distanze tra edifici nei casi di demolizione e successiva **ricostruzione non “fedele”** al manufatto originale. Mentre alla luce della nuova definizione di ristrutturazione edilizia (introdotta col Decreto del fare) era incerto se la ricostruzione di edifici con identità di volume ma variazioni di sagoma imponesse o meno il rispetto delle distanze, per effetto della precisazione da ultimo introdotta viene infatti chiarito che la modifica della sagoma (o quanto meno del sedime) dell'edificio esistente comporta in ogni caso l'obbligo di adeguarsi alle distanze sopravvenute, **a prescindere** dal fatto che l'intervento edilizio a tal fine effettuato sia o meno qualificabile - dal punto di vista della continuità col volume originale - come ristrutturazione edilizia. Il che appare indirettamente confermato anche dal fatto che la nuova disposizione di cui all'art. 2/*bis*, **comma 1/ter** del Testo Unico dell'Edilizia stabilisca espressamente che - nelle ipotesi da essa indicate - la demolizione e ricostruzione del fabbricato esistente è “*comunque consentita*” nel rispetto delle distanze precedenti; indipendentemente - appunto - dalla

⁴² Si è visto infatti come la sagoma del fabbricato sia definita tecnicamente come la conformazione planivolumetrica dello stesso sia in senso verticale che in senso orizzontale, risultando pertanto strettamente correlata tanto all'area di sedime intesa come la porzione di superficie occupata dallo stesso quanto alla sua concreta estensione in altezza.

qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia o come nuova costruzione (la quale potrà tutt'al più rilevare ai diversi fini dell'individuazione del titolo abilitativo necessario ad autorizzarlo⁴³).

Per effetto della modifica, il legislatore statale sembra quindi aver introdotto - ai fini specifici della normativa sulle distanze - una **nuova nozione di ristrutturazione edilizia “ricostruttiva”** autonoma e distinta rispetto a quella generale di cui all'articolo 3 del Testo Unico dell'Edilizia, in quanto basata - a differenza di quest'ultima - non soltanto sulla continuità tra il fabbricato demolito e quello ricostruito dal punto di vista della volumetria complessiva, ma anche sotto il profilo della sagoma e dell'area di sedime. Ciò che conta ai fini dell'obbligo di rispettare le distanze nella demo-ricostruzione diviene cioè la “fedeltà” dell'opera ricostruita sotto questi ulteriori e più specifici profili, essendo invece insufficiente la semplice identità tra i volumi demoliti e quelli ricostruiti. Con l'ulteriore conseguenza che può darsi, in concreto, l'ipotesi che la ricostruzione di un fabbricato esistente in precedenza demolito possa essere **qualificata come ristrutturazione edilizia**, in quanto il volume rimane invariato, **ma debba al tempo stesso conformarsi alle distanze** sopravvenute in quanto modificativa della sagoma o del sedime; a nulla rilevando che il manufatto ricostruito non possa considerarsi una “nuova costruzione” nell'accezione tecnica di cui all'art. 3, comma 1, lett. e) TUED. In questo senso, la precisazione introdotta dal legislatore statale si pone peraltro in una linea di sostanziale continuità con gli **orientamenti già espressi** a questo proposito dalla giurisprudenza successiva al Decreto del fare, la quale (come si dirà a suo luogo) aveva appunto continuato a qualificare come nuove costruzioni soggette alle distanze - in quanto modificative della sagoma preesistente - anche interventi oramai formalmente riconducibili alla ristrutturazione edilizia, distinguendo in tal modo all'interno di quest'ultima tra una ricostruzione “fedele” ai fini formali della tipologia di intervento e una ricostruzione “fedele” con specifico riferimento al rispetto delle distanze. Anche in tal senso, quindi, le innovazioni introdotte dallo Sblocca-cantieri appaiono nel complesso piuttosto circoscritte, riducendosi di fatto a un chiarimento normativo (senza dubbio opportuno) ma destinato a consolidare un risultato concreto per molti aspetti già raggiunto nella prassi applicativa⁴⁴.

⁴³ Si ricordi del resto che già la legge n 98/2013, che ha convertito in legge il decreto del Fare, aveva disposto che gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino una modifica della sagoma ma non della volumetria complessiva o dei prospetti degli edifici (cd. ristrutturazione “pesante”) non fossero più soggetti al preventivo rilascio di un permesso di costruire (articolo 10, comma 1 TUED) ma a semplice segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

⁴⁴ Allo scopo di agevolare la comprensione della suddetta evoluzione normativa del concetto di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione, nell'appendice del presente contributo è stato inserito un confronto tra le modifiche apportate alla relativa definizione del testo unico dell'edilizia per effetto delle riforme succedutesi negli anni (Allegato 1)

c) L'interpretazione autentica dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968

Un'ultima e più significativa innovazione per quanto attiene all'applicazione concreta della disciplina sulle distanze è stata infine introdotta dal D.L. n. 32/2019 con riguardo alla portata dei limiti minimi di distanza tra i fabbricati di cui all'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 **rispetto alle diverse zone territoriali omogenee** nello stesso definite. Sotto questo profilo, il legislatore statale è intervenuto a chiarire una questione applicativa già da tempo affacciata in merito al rapporto tra la prima e la seconda parte del medesimo **articolo 9 del decreto ministeriale** rispetto alle maggiorazioni delle distanze minime ivi prescritte tra pareti finestrate. È noto infatti come il secondo comma della disposizione in esame stabilisca - per il caso dei fabbricati *“tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli”* - una maggiorazione delle distanze minime per le zone territoriali omogenee di cui al comma 1 in misura corrispondente alla larghezza della sede stradale con l'aggiunta di un'ulteriore fascia variamente definita a seconda dell'ampiezza della strada⁴⁵. Per il caso in cui le distanze minime prescritte al primo comma *“risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto”*, il successivo comma 3 del medesimo articolo prescrive invece una maggiorazione della distanza in misura corrispondente all'altezza del fabbricato più alto. Dal momento tuttavia che entrambe le precisazioni, pur avendo all'apparenza una portata generale, risultano formalmente collocate subito dopo la prescrizione delle distanze minime per le *“zone C”* di cui al comma 1, numero 3) del medesimo articolo⁴⁶, nella prassi applicativa **era oggetto di discussione** se le distanze maggiorate ivi prescritte dovessero considerarsi circoscritte alle sole zone C (come se gli ultimi due commi dell'art. 9 fossero parte integrante dello stesso comma 1), o trovassero piuttosto indistintamente applicazione anche per le altre zone territoriali omogenee (ivi comprese, dunque, le zone A e le zone di completamento)⁴⁷.

⁴⁵ *“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. 10,000 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15. [...]”*.

⁴⁶ Fermo restando il limite generale di 10 m tra pareti finestrate e le pareti dei nuovi edifici ricadenti in altre zone diverse dai centri storici, la norma in esame dispone quanto segue: *“[...] 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”*.

⁴⁷ In giurisprudenza si alternavano ormai da tempo a questo proposito pronunce più restrittive tendenti a circoscrivere l'applicazione delle distanze maggiorate alle sole zone C (cfr. ad esempio T.A.R. Piemonte, n. 17/2012) e sentenze più apertamente fedeli al dato esplicito della norma orientate invece ad ammetterne la generalizzata applicazione anche nell'ambito delle zone di completamento del territorio comunale (così ad es. T.A.R. Lombardia, n. 527/1994). A tal riguardo, il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa, pur non ignorando le tesi contrapposte, era da tempo orientato nel senso più restrittivo di ritenere applicabile *“l'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 [...] alla sola zona C”* (cfr. in questo senso - tra le altre - T.A.R. Bolzano, sentenze n. 285 del 17 dicembre 2014 e n. 280 del 20 luglio 2016).

Con la **lettera b-bis** dell'articolo 5, comma 1 dello Sblocca-cantieri, inserita *ex novo* nel decreto soltanto in sede di conversione in legge⁴⁸, il legislatore statale ha introdotto a tal riguardo una specifica norma di interpretazione autentica con il seguente contenuto:

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.”*

Pur quanto il testo dell'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 rimanga **formalmente invariato**, per effetto della disposizione in questo senso introdotta viene dunque definitivamente chiarito che le distanze maggiorate prescritte dal decreto con riferimento alla larghezza della strada interposta ovvero all'altezza del fabbricato più alto **non trovano applicazione al di fuori delle zone C** del territorio comunale. Nel caso delle zone A (centri storici e zone di recupero), delle zone B (zone di completamento) e delle rimanenti zone territoriali omogenee come individuate dall'articolo 2 dello stesso decreto, pertanto, continueranno ad applicarsi unicamente i limiti di distanza tra fabbricati confinanti **di cui al comma 1 dell'articolo 9**, vale a dire: nelle zone A, una distanza non inferiore a quella intercorrente tra i volumi edificati e in tutte le altre zone (nonché per le nuove costruzioni nella stessa zona A) la distanza minima assoluta di 10 m tra pareti finestrate e pareti degli edifici antistanti.

Appaiono dunque imprecise e fuorvianti le affermazioni enfatiche di una parte della dottrina secondo le quali - per effetto della suddetta disposizione interpretativa - il legislatore avrebbe finalmente disposto il “superamento” del limite minimo di 10 m tra pareti finestrate al di fuori delle zone di espansione, posto che i chiarimenti forniti si riferiscono a ben vedere **unicamente alle maggiorazioni** delle distanze tra edifici di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 9 del decreto ministeriale. Riferendosi indistintamente ad entrambi i commi di quest'ultimo articolo, la nuova disposizione dello Sblocca-cantieri rischia semmai di ingenerare qualche dubbio - anche in ragione della sua **portata retroattiva** in quanto norma di interpretazione autentica - con riguardo alla derogabilità delle distanze tra fabbricati al di fuori delle zone C del territorio comunale. È noto infatti che il comma 3 dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968, oltre a prevedere le suddette distanze maggiorate in relazione alle altezze degli edifici esistenti, dispone anche che *“sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei*

⁴⁸ Il relativo emendamento rispetto al testo originario del decreto sottoposto a conversione è stato presentato in Senato nel corso della discussione in assemblea (punto 5.5). Quanto alle motivazioni giustificative della proposta di modifica, nel resoconto stenografico dell'aula si fa espresso riferimento, tra le altre cose, all'esigenza di favorire la rigenerazione urbana al di fuori delle zone di nuova pianificazione e alle incertezze emerse a tal proposito nella giurisprudenza precedente.

precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche"; introducendo così una norma derogatoria che in passato era stata ritenuta pacificamente applicabile **in tutte le zone del territorio comunale**. Una volta che l'intervento di interpretazione autentica ha chiarito che il comma in esame deve intendersi riferito alle sole zone C, ci si potrebbe tuttavia domandare se nelle altre zone del territorio comunale sia ancora consentito derogare alle distanze **attraverso l'adozione di appositi strumenti di pianificazione attuativa**. Nel qual caso, la sola possibilità di introdurre delle deroghe alle distanze tra fabbricati nelle medesime zone rimarrebbe la facoltà, riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome ai sensi dall'art. 2/*bis* TUED come da ultimo modificato dallo stesso decreto, di determinare diversamente gli standard urbanistici con propria legge o regolamento. Per valutare le effettive conseguenze della nuova norma di interpretazione autentica rispetto alla prassi applicativa delle distanze tra edifici occorrerà in ogni caso attendere la sua concreta applicazione.

1.4 Gli sviluppi della legislazione urbanistica a livello provinciale

Qualche osservazione - da ultimo - in merito alla disciplina degli standard urbanistici relativi alle distanze destinata in futuro a trovare applicazione - in Provincia di Bolzano - in base alla nuova legge "Territorio e Paesaggio" (**L.P. 10 luglio 2018, n. 9** - abbreviata: LPTP). La relativa proposta di legge, che all'epoca della redazione del precedente contributo si trovava ancora nello stato di bozza, è stata nel frattempo definitivamente approvata dal Consiglio provinciale e pubblicata nel supplemento n. 3 del Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige del 12 luglio 2018, n. 28. L'entrata in vigore della nuova disciplina in tal modo approvata, inizialmente prevista (salvo alcune disposizioni immediatamente efficaci⁴⁹) per il 1° gennaio del 2020, è stata in seguito rinviata al 1° luglio del medesimo anno per effetto della **legge provinciale del 29 dicembre 2019, n. 17** (recante "Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, Territorio e paesaggio"), la quale è stata pubblicata nel supplemento n. 4 del Bollettino Ufficiale della Regione del 27 dicembre 2019, n. 52. Con la medesima legge, inoltre, sono state approvate una serie di integrazioni al testo originario della legge provinciale "*Territorio e Paesaggio*" che, seppur nel rispetto dell'impianto complessivo di quest'ultima, ne hanno in parte innovato i contenuti rispetto alla versione precedentemente approvata.

⁴⁹ L'articolo 107 (*Entrata in vigore*) della legge provinciale Territorio e Paesaggio prevedeva infatti - nella formulazione originaria del suo comma secondo - che "*l'articolo 63, comma 5, e l'articolo 104, comma 2, della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione*".

Per quanto attiene - in modo particolare - ai profili più rilevanti per la disciplina delle distanze, ci si limita in questa sede a segnalare l'innovazione introdotta - **nell'articolo 21, comma 3** della LPTP - in relazione ai contenuti delle **"Norme regolamentari in materia urbanistica e in materia edilizia"** di cui è in quella sede prevista la futura approvazione. Per effetto della legge di modifica, alla lettera a) della disposizione richiamata, in base alla quale con regolamento di esecuzione devono essere emanate norme in materia edilizia *"per regolamentare l'attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative all'edificazione, nonché per i requisiti e standard di qualità delle infrastrutture e per gli interventi di edilizia sostenibile"*, è stata aggiunta la seguente proposizione: *"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"*. Al di là della singolare collocazione nel testo della legge (tra le norme sui regolamenti di esecuzione anziché tra quelle sugli interventi edilizi), si tratta evidentemente della medesima formulazione del comma 1/ter dell'articolo 2/bis del Testo Unico dell'Edilizia, come recentemente introdotto dal decreto-legge n. 32/2019⁵⁰, la quale - per effetto della modifica in questo senso apportata - dovrà pertanto recepirsi **anche nel futuro regolamento provinciale sugli standard minimi in materia edilizia**. In questo modo, ai fini specifici del rispetto delle distanze, diverrà applicabile - anche a livello provinciale - una nozione di ricostruzione "fedele" (con identità di sagoma e area di sedime) in parte diversa e autonoma rispetto a quella ricavabile dalla definizione generale di ristrutturazione edilizia di cui all'**articolo 62, comma 1, lettera d) LPTP** (a sua volta coincidente con quella dettata dalla legge statale nel corrispondente articolo 3, comma 1, lettera d) del Testo Unico dell'Edilizia).

Invariati rispetto alla formulazione originale della L.P. n. 9/2018 sono rimasti invece tanto l'articolo 52 (già articolo 51), comma 3 sui possibili contenuti del **"Piano comunale Territorio e Paesaggio"**, in base al quale quest'ultimo può anche *"prescrivere distanze tra fabbricati inferiori alla distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, a condizione che tali distanze ridotte siano comunque idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico"*, quanto l'articolo 57 (già articolo 56), comma 6 della medesima legge, il quale prevede che con il piano di attuazione di una determinata zona del territorio comunale **"possono essere stabilite le distanze degli edifici all'interno della zona, dai confini della zona e dagli edifici al di fuori della zona"** e che *"tali distanze possono essere anche inferiori a quelle stabilite dal piano comunale per la zona interessata o per le zone confinanti, a condizione che siano comunque idonee ad assicurare un*

⁵⁰ Per la vicenda e gli effetti dell'introduzione della disposizione in oggetto a livello statale cfr. *supra* § 1.3, lett. b).

equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti, tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti". In entrambe le ipotesi - e come già ai sensi della formulazione originaria - "è comunque fatto salvo il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico"⁵¹.

2. Gli orientamenti della giurisprudenza

Se negli anni più recenti il legislatore è ripetutamente intervenuto in senso innovativo della disciplina delle distanze - o quanto meno degli istituti direttamente o indirettamente rilevanti per la stessa - l'evoluzione della giurisprudenza nella materia in esame non si è di certo interrotta. Muovendo da una **tradizione interpretativa per molti aspetti consolidata**, quest'ultima ha anzi proseguito nella propria attività di applicazione concreta dando vita a posizioni ed orientamenti interpretativi in continuo aggiornamento; non soltanto per effetto delle iniziative di riforma di volta in volta intraprese dal legislatore statale, che hanno imposto ovviamente un parziale riesame delle posizioni antecedenti, ma anche intervenendo - in modo del tutto indipendente dai mutamenti normativi - sulle nozioni e sui principi già da tempo elaborati nella prassi applicativa, i quali sono stati innovati e ulteriormente precisati allo scopo di adeguarli alle esigenze della prassi. Anche laddove le pronunce delle corti siano state **condizionate dalle recenti innovazioni dell'assetto normativo**, inoltre, non sempre i risultati dell'applicazione giudiziale sono stati coerenti con le finalità innovative perseguite dalla legge, ridefinendone talora l'incidenza applicativa o l'effettiva portata in modo da assicurarne una coerente integrazione con gli orientamenti pregressi; senza contare che in alcune occasioni la prassi giudiziale precedentemente consolidata ha senz'altro influenzato le innovazioni introdotte a livello normativo, le quali hanno assunto in tal senso - piuttosto che una funzione autenticamente innovativa - il significato di un'attestazione formale di un risultato già raggiunto dal punto di vista ermeneutico. Nei prossimi paragrafi il percorso evolutivo della recente giurisprudenza in materia di distanze verrà quindi ricostruito nell'ottica specifica di tale complesso rapporto tra l'attività delle corti e le novità intervenute a livello normativo, cercando di evidenziare - da un lato - i principali orientamenti emersi nella prassi in relazione (o a prescindere) dalle iniziative di riforma e di valutare - dall'altro - la loro effettiva novità rispetto agli orientamenti interpretativi in precedenza già affermatasi.

⁵¹ In assenza di novità di rilievo introdotte al riguardo dalla legge di riforma, per il significato di tali disposizioni e la loro potenziale, futura incidenza sul regime delle distanze in Provincia di Bolzano può rinviarsi alle osservazioni già svolte - a questo stesso proposito - nel precedente capitolo della presente trattazione (pagine 47 e seguenti).

2.1 Demolizione e ricostruzione e rispetto delle distanze

Una prima significativa corrente di sviluppo della recente giurisprudenza in materia di distanze si ricollega direttamente alle modifiche intervenute - negli ultimi anni - con riguardo alla **nozione di ristrutturazione edilizia** nelle ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione di fabbricati esistenti. Della sequenza e del significato formale di siffatte innovazioni a livello normativo si è già detto in precedenza trattando dell'evoluzione della legislazione statale con riguardo ai contenuti dell'articolo 3, comma 1, lettera d) del Testo Unico dell'Edilizia (§ 1.1). Rispetto alle numerose modifiche - talora incisive - introdotte nella norma per effetto delle novelle, l'attività interpretativa della giurisprudenza più recente si è dimostrata a ben vedere - quanto meno a livello statale - piuttosto lenta e prudentiale. Non soltanto le corti hanno infatti evitato un radicale sovvertimento della prassi applicativa, ma nel complesso hanno anzi manifestato una sostanziale **tendenza nel senso della continuità** con gli orientamenti precedenti, privando nella prassi le innovazioni normative delle loro implicazioni potenzialmente più importanti. Ciò che ha comportato, quanto agli effetti concreti delle modifiche introdotte, che le loro più immediate conseguenze sulla disciplina delle distanze si sono di fatto rivelate assai più circoscritte di quanto ci si sarebbe in un primo momento potuti aspettare.

a) La fedeltà della sagoma nella ristrutturazione edilizia

Quanto detto con riguardo alle tendenze della giurisprudenza rispetto alle ultime riforme è vero innanzitutto per quanto concerne l'intervenuta soppressione - con il Decreto del fare - del **vincolo derivante dalla sagoma dell'edificio** quale limite oggettivo della ristrutturazione edilizia cd. "ricostruttiva". Pur prendendo atto delle modifiche introdotte dall'intervento di riforma⁵², infatti, la giurisprudenza susseguente sembra averne circoscritto la portata innovativa alla sola dimensione della qualificazione formale dell'intervento edilizio, escludendo per converso una loro incidenza automatica o immediata rispetto all'obbligo di rispettare le prescrizioni sulle distanze. Queste ultime risultano al contrario essere state giudicate sostanzialmente vincolanti anche **a fronte di demolizioni e ricostruzioni non fedeli all'originale** ma formalmente ricadenti entro il nuovo perimetro della

⁵² Si veda ad es. TAR Veneto (Venezia), sent. n. 824 del 5 luglio 2018, nella quale si esclude tra l'altro che all'innovazione in tal modo introdotta possa attribuirsi un'efficacia retroattiva rispetto ad interventi di ristrutturazione antecedenti alla sua entrata in vigore: *"Infatti la norma invocata, come condivisibilmente affermato in giurisprudenza [...] nell'eliminare l'obbligo del rispetto della sagoma strutturale preesistente, non ha portata retroattiva in tanto in quanto dà luogo a una diversa composizione funzionale del concetto di ristrutturazione si da ampliarne, in modo del tutto nuovo, il contenuto materiale e si può poi escludere che tale norma statale [...] assuma le caratteristiche di interpretazione autentica, atteso che la disposizione [...] non ha introdotto norme di condono né di sanatoria edilizi e non è suscettibile di applicazione a fattispecie antecedenti alla sua entrata in vigore, non essendo munita di efficacia retroattiva"*. Sul punto si veda anche la sentenza della C. Cost. n. 224/2016, che ha dichiarato illegittime le disposizioni legislative della Regione Lombardia che introducevano una sanatoria per le ristrutturazioni senza rispetto di sagoma effettuate tra il 2011 e il 2012.

ristrutturazione edilizia. Significativa appare - in tal senso - una delle prime pronunce della giurisprudenza amministrativa successive alla riforma, nella quale si rileva in particolare come la permanente rilevanza dei mutamenti di sagoma rispetto alla nozione di nuova costruzione imponga comunque di escluderli dalla diversa figura della ristrutturazione edilizia:

C. Stato, sent. n. 5488 del 20 novembre 2013

“[...] Peraltro, pur avendo il legislatore modificata la lettera d) del citato comma 1 dell’art. 3 del T.U. dell’edilizia, considerando (ora) fra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche gli interventi «consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quella preesistente», senza fare più riferimento al rispetto della sagoma precedente, resta fermo che deve sempre considerarsi nuova costruzione «la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l’ampliamento di quelli esistenti all’esterno della sagoma esistente» (lettera e.1 del comma 1 dell’art. 3 del T.U.) e resta ferma quindi la necessità del rilascio del permesso di costruire quando l’immobile ricostruendo ha una diversa sagoma ed occupa anche una diversa area di sedime”⁵³.

Ma a risultati sostanzialmente analoghi sotto il profilo delle distanze i giudici sembrano essere pervenuti - sia pur sulla base di argomentazioni diverse - anche in alcune pronunce in materia di alterazione della sagoma originale in sede di ricostruzione di edifici già esistenti a una distanza inferiore rispetto a quella prescritta. In C. Stato, n. 4728 del 27 giugno 2017, ad esempio, pur riconoscendosi che per effetto della riforma della ristrutturazione edilizia *“l’unico limite ora previsto è quello della identità di volumetria”* con l’edificio preesistente, si conclude nel senso che *“il nuovo manufatto, se può sottrarsi ai limiti, precedentemente previsti, del rispetto dell’area di sedime e della sagoma, non di meno anche in tali casi è certamente tenuto al rispetto del limite delle distanze dal confine e/o da altri fabbricati, nel rispetto sia delle norme del codice civile sia di quelle previste dai regolamenti edilizi e dalla pianificazione urbanistica”⁵⁴*. Ad ulteriore conferma che la riformulazione

⁵³ Nell’ottica di una qualificazione potenzialmente differente degli interventi di ristrutturazione edilizia a seconda delle circostanze di volta in volta interessate può richiamarsi anche C. Stato, n. 443 del 27 ottobre 2016, ove si afferma tra l’altro che *“Alla luce della nuova modifica, vi sono ora tre distinte ipotesi di intervento rientranti nella definizione di ristrutturazione edilizia, che possono portare “ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”: la prima, non comportante demolizione del preesistente fabbricato e comprendente (dunque, in via non esaustiva) “il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti”; la seconda, caratterizzata da demolizione e ricostruzione, per la quale è richiesta “la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica (e in questo caso, rispetto al testo previgente, non è più richiesta l’identità di sagoma); la terza, rappresentata dagli interventi “volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione”.*

⁵⁴ Si veda anche - tra le altre - T.A.R. Sardegna (Cagliari), sentenza n. 566 del 4 maggio 2016, ove si richiama tra l’altro a questo proposito il costante orientamento della giurisprudenza civile (invero antecedente alla riforma del TUED) secondo cui *“in caso di sostituzione edilizia [demolizione e ricostruzione - n.d.R.], la deroga all’osservanza delle distanze tra fabbricati di cui al DM. n. 1444/1968 può essere ritenuta ammissibile unicamente se il nuovo edificio mantenga una forma fedele al preesistente, quantomeno nelle dimensioni esterne [...]”.*

parziale della norma attraverso la rimozione del precedente riferimento al vincolo di sagoma, se incide ovviamente sulla riconducibilità dell'intervento nella categoria generale della ristrutturazione edilizia (articolo 3, comma 1, lettera d) TUED), non necessariamente si riflette al contempo anche sul piano ulteriore dell'applicazione delle distanze di fronte all'ipotesi di una ricostruzione "infedele".

Per altro verso, la giurisprudenza successiva alla riforma di cui al Decreto del fare sembra aver sostanzialmente conservato anche **la medesima definizione di "sagoma dell'edificio"** in precedenza elaborata sulla base della nozione di ristrutturazione edilizia anteriormente vigente (la quale, come detto, ne imponeva il rispetto). Anche nelle sentenze posteriori alla novella, infatti, tale concetto normativo, pur in astratto non più rilevante, ha continuato ad essere identificato - nel solco delle interpretazioni precedenti - "[...] *con la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale, ovvero con il contorno che viene ad assumere l'edificio con ogni punto esterno [...], cosicché non rilevano le sole aperture che non prevedano sporgenze, mentre il prospetto si riferisce alla superficie e alla facciata della costruzione e quindi al suo profilo estetico-architettonico*" (così, ad es., C. Stato, sent. n. 5563 del 7 dicembre 2015 e n. 365 del 22 gennaio 2013, nonché - da ultimo - Cass.Civ., n. 473/2019)⁵⁵. Al che consegue - implicitamente - che una modifica che interessi la struttura dell'immobile nel senso appena descritto può continuare a considerarsi produttiva di un corpo edilizio intrinsecamente diverso da quello preesistente a prescindere dalla compatibilità dell'intervento con la nozione normativa di ristrutturazione edilizia, in quanto ciò che rileva in ultima analisi - almeno ai fini specifici del rispetto delle distanze - è soltanto l'effettivo grado di differenziazione tra il manufatto originario e quello successivamente ricostruito⁵⁶.

In questa prospettiva, nella giurisprudenza più recente sembra anzi essersi assistito alla presa di coscienza che - ai fini dell'applicazione della normativa sulle distanze nella demo-ricostruzione - è necessario distinguere tra **due piani connessi ma parzialmente differenti**: *a)* da un lato, quello della riconducibilità dell'intervento all'interno della **tipologia della ristrutturazione edilizia**, rispetto alla quale - almeno in seguito alla più recente riforma - l'elemento della sagoma può risultare indifferente; *b)* dall'altro, quello dell'assoggettamento dell'edificio ricostruito all'**obbligo legale di rispettare le**

⁵⁵ In senso analogo C. Stato, sentenza n. 3466/2016, ove si afferma addirittura che la soppressione del vincolo di sagoma non ha inciso sulla necessità di rispettare anche l'area di sedime: "*il Collegio concorda con tale opinamento: peraltro può essere utile rilevare che anche le modifiche al DPR n. 380/2001 ascrivibili al c.d. Decreto del fare (D.L. 69/2013 convertito in Legge 98/2013) hanno eliminato il vincolo della sagoma di fatto ampliando il concetto di ristrutturazione, ma non hanno modificato l'obbligo che l'edificio ricostruito/ristrutturato insista nella stessa area di sedime*".

⁵⁶ Significativa in tal senso appare la precisazione di una parte della giurisprudenza secondo cui ai fini del giudizio di identità tra demolito e ricostruito non possa neppure procedersi ad eventuali compensazioni tra i volumi aggiunti con la ristrutturazione e quelli eliminati, "[...] *in quanto la semplice constatazione della variazione, in altezza, della originaria sagoma del fabbricato, è sufficiente a rendere l'intervento edilizio di cui trattasi non inquadrabile nella nozione di ricostruzione, come delineata dalla giurisprudenza*" (Cfr., ad es., Cass.Civ., sent. n. 21000 del 13 settembre 2013).

distanze, rispetto al quale un'eventuale modifica della sagoma originaria può invece rilevare al fine specifico di identificare la creazione di una nuova struttura distinta ed autonoma rispetto a quella preesistente, vale a dire di un corpo edilizio sufficientemente diverso rispetto quello demolito da doversi ritenere necessariamente assoggetto (proprio in quanto “nuova costruzione” nel senso fisico del termine) alle prescrizioni sulle distanze. Nel senso descritto può richiamarsi, ad esempio, una recente sentenza del Consiglio di Stato in materia di demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato esistente con modifica della sagoma, nella quale - nonostante la sostanziale identità della volumetria ricostruita rispetto a quella preesistente - si sono appunto giudicate applicabili le più rigorose distanze nel frattempo prescritte dallo strumento urbanistico, distinguendo in questo senso tali fattispecie da quelle in cui la ricostruzione dell'edificio sia invece rispettosa di sagoma e sedime:

C. Stato, sent. n. 4728 del 27 giugno 2017

*“Come è dato osservare, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. ricostruttiva, l'unico limite ora previsto è quello della identità di volumetria, rispetto al manufatto demolito [...]. Tanto precisato in ordine alla definizione di “ristrutturazione edilizia”, occorre osservare che il nuovo manufatto, se può sottrarsi ai limiti, precedentemente previsti, del rispetto dell'area di sedime e della sagoma, **non di meno anche in tali casi è certamente tenuto al rispetto del limite delle distanze dal confine e/o da altri fabbricati, nel rispetto sia delle norme del codice civile sia di quelle previste dai regolamenti edilizi e dalla pianificazione urbanistica. In sostanza:***

- nel caso in cui il manufatto che costituisce il risultato di una ristrutturazione edilizia venga **comunque ricostruito con coincidenza di area di sedime e di sagoma**, esso - proprio perché “coincidente” per tali profili con il manufatto preesistente - potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze innanzi citate, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze (e magari preesisteva anche alla stessa loro previsione normativa) [...].*
- invece, nel caso in cui il manufatto venga ricostruito **senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime**, come pure consentito dalle norme innanzi indicate, occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte, **proprio perché esso - quanto alla sua collocazione fisica - rappresenta un «novum»**, come tale tenuto a rispettare - indipendentemente dalla sua qualificazione come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione - le norme sulle distanze”.*

In senso ancora più esplicito della necessità di valutare - caso per caso - l'effettiva “novità” della struttura ricostruita rispetto a quella preesistente può inoltre rinviarsi - sotto questo profilo - alla sentenza del **Consiglio di Stato, n. 2163 del 14 febbraio 2019**, laddove si precisa tra l'altro che - “[...] indipendentemente dalla qualificazione di un intervento in termini di ristrutturazione o di nuova

*costruzione, nell'ipotesi in cui un manufatto venga ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime, **occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte poiché esso - quanto alla sua collocazione fisica - rappresenta un novum, come tale tenuto a rispettare le norme sulle distanze eventualmente sopravvenute negli strumenti urbanistici [...]***"⁵⁷.

Una **efficace sintesi** di tale più recente orientamento delle corti in punto di demo-ricostruzione senza rispetto della sagoma può rinvenirsi - da ultimo - in una pronuncia resa dal Consiglio di Stato in un caso di ricostruzione "non fedele" del fabbricato preesistente a una distanza inferiore rispetto a quella prescritta⁵⁸. In quella sede, infatti, il supremo consesso della Giustizia amministrativa non soltanto ha ribadito - ancora una volta - che l'obbligo del rispetto dei limiti di distanza di cui all'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 non dipende dal dato formale della definizione dell'intervento ma da quello "*concreto della preesistenza di un immobile a distanza inferiore da quella prevista*", ma ha precisato altresì che il limite inderogabile di distanza sopra richiamato riguarda di regola unicamente "*immobili o parti di essi costruiti - anche in sopra elevazione - **per la prima volta** (con riferimento al volume e alla sagoma preesistente)*" mentre "*non può riguardare immobili che costituiscono il prodotto della demolizione di immobili preesistenti con successiva ricostruzione [con la medesima sagoma]*", rispetto ai quali la stessa corrispondenza della nuova costruzione ai caratteri originari del manufatto demolito esclude invece - in radice - l'applicabilità della norma. Ciò che sembrerebbe testimoniare - in modo ancora più evidente - come nell'interpretazione seguita dai giudici negli ultimi anni il mutamento della sagoma, tradizionalmente intesa come conformazione plani-volumetrica (verticale e orizzontale) del fabbricato preesistente, sia di fatto rimasto - **nonostante le modifiche** nel frattempo intervenute nella definizione normativa di ristrutturazione edilizia - l'elemento autenticamente scriminante per l'applicabilità o meno delle prescrizioni relative alle distanze tra edifici⁵⁹.

⁵⁷ Nel senso della necessaria differenziazione tra qualificazione dell'intervento ed obbligo di rispetto delle distanze tra edifici si veda anche T.A.R. Lombardia (Milano), sent. n. 2274 del 30.11.2016: "*Il Collegio deve tuttavia osservare che, in realtà, la qualificazione giuridica dell'intervento non sempre è decisiva per stabilire quando si imponga il rispetto delle succitate norme. Va difatti evidenziato che la giurisprudenza sembra più che altro far riferimento al grado di innovatività della nuova opera rispetto alla precedente. [...]. Quando invece l'intervento, in ragione dell'entità delle modifiche apportate al fabbricato, renda l'opera realizzata nel suo complesso oggettivamente diversa da quella preesistente, l'osservanza delle disposizioni sulle distanze recate dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 si rende comunque necessaria, e ciò in ragione dell'interesse protetto da dette disposizioni volte alla salvaguardia di imprescindibili esigenze igienico-sanitarie, che potrebbero venire irrimediabilmente compromesse dalla creazione di malsane intercapedini. In base a questo orientamento, dunque, anche gli interventi ristrutturazione edilizia che determinano la creazione di un fabbricato del tutto diverso debbono essere realizzati nel rispetto delle norme dettate in materia di distanze*". Con particolare riferimento alla necessaria "coincidenza" - ai fini della deroga alle distanze prescritte - tra il fabbricato preesistente e quello ricostruito, si veda anche T.A.R. Sardegna (Cagliari), sentenza n. 53 del 31 gennaio 2018.

⁵⁸ Il riferimento è a Consiglio di Stato - Sede giurisdizionale (Sezione IV), sentenza n. 4337 del 27 aprile 2017.

⁵⁹ Dalla pronuncia da ultimo richiamata sembrerebbe in questo senso emergere una certa difficoltà nell'estendere i tradizionali criteri di distinzione concettuale tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione allo specifico problema del rispetto delle distanze nei casi di demolizione e successiva ricostruzione di fabbricati esistenti, ove la rilevanza concreta dell'intervento ricostruttivo non dipende tanto dalla sua riconducibilità o meno al concetto (oggi più ristretto) di "nuova

Ciò premesso quanto all'evoluzione della prassi dopo il Decreto del fare, appare invece ancora prematuro tentare una sintesi degli orientamenti interpretativi emersi in giurisprudenza **dopo le modifiche apportate** al regime giuridico della ristrutturazione edilizia per effetto del D.L. n. 32/2019 (cd. Sblocca-cantieri) e della relativa conversione in legge, rispetto alle quali i giudici non hanno ancora avuto il tempo di procedere a un riesame approfondito delle proprie posizioni in rapporto alle sentenze precedenti. In considerazione del contenuto assai limitato delle innovazioni normative in quella sede introdotte, che come si è visto hanno rappresentato - per molti aspetti - un recepimento degli orientamenti già emersi dopo il Decreto del fare, non appare tuttavia verosimile che le nuove prescrizioni introdotte nel TUED siano destinate a produrre degli effetti di rilievo sui precedenti e consolidati orientamenti della giurisprudenza con specifico riguardo alla tematica delle distanze. Ogni valutazione più approfondita richiederà in ogni caso un futuro riesame della prassi applicativa.

b) La ricostruzione di ruderi e l'originaria consistenza

A una sostanziale continuità con gli orientamenti precedenti si è infine assistito - nella giurisprudenza più recente - anche in relazione alla diversa tematica della **ricostruzione “filologica” degli edifici crollati ovvero demoliti**. Nonostante la legislazione a tal proposito vigente riconduca oggi siffatti interventi nel quadro generale della ristrutturazione edilizia (a condizione che “*sia possibile accertare la preesistente consistenza*” dell'immobile crollato⁶⁰), le corti hanno infatti dimostrato di continuare ad interpretare il menzionato requisito in un'accezione restrittiva e sostanzialmente conforme agli orientamenti precedenti, richiedendo in ogni caso per la ricostruzione dell'immobile che il manufatto originario presenti un'integrità strutturale degli elementi portanti **univocamente identificabile** al momento dell'intervento; ed escludendo di conseguenza - quanto meno implicitamente - che una **dimostrazione meramente “documentale” della precedente consistenza** dell'immobile possa considerarsi di per se sola sufficiente a legittimarne la successiva ricostruzione. Per limitarsi alle pronunce più recenti, si consideri ad esempio il seguente arresto del Consiglio di Stato:

costruzione”, quanto piuttosto dalla diversa circostanza che il manufatto ricostruito - sia esso o meno formalmente qualificabile come nuova costruzione - dia luogo in tutto o in parte a una struttura diversa da quella preesistente.

⁶⁰ Tale, come si è visto, è il tenore letterale dell'art. 3, comma 1 lett. d) TUED come integrato dal D.L. n. 69/2013, nonché dell'articolo 69 della nuova legge provinciale Territorio e Paesaggio (L.P. n. 9/2018). Cfr. *Supra* § 1.1 Si osservi invece che un'analoga previsione derogatoria per la ricostruzione di edifici crollati ovvero demoliti non risulta per converso contemplata nella legge urbanistica provinciale attualmente in vigore (LP. n. 13/1997), che all'articolo 59 ammette unicamente la ricostruzione di fabbricati legittimamente esistenti al momento della richiesta di concessione edilizia.

C. Stato e n. 1025 del 15 marzo 2016

*“Al riguardo il Collegio ritiene di richiamare il consolidato (e qui condiviso) orientamento secondo cui la ricostruzione di ruderi va considerata, **quando la parte dell’opera muraria ancora esistente non consente la sicura individuazione dei connotati essenziali del manufatto originario**, una nuova costruzione, non equiparabile in quanto tale a una ristrutturazione edilizia [...] Vero è che la normativa degli anni più recenti ha inciso in modo piuttosto significativo sui titoli necessari per procedere alla ricostruzione di ruderi (e infatti, l’art. 30 della l. 69 del 2013, nel modificare l’art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. 380 del 2001 ha stabilito che rientrano nella nozione di ristrutturazione edilizia gli interventi “volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Ma il punto è che [...] non risulta che sia effettivamente possibile accertare la preesistente consistenza dei manufatti sui quali l’appellante intendeva intervenire, **trattandosi di resti di costruzioni che non presentavano caratteristiche tali da consentire di accertarne l’effettiva consistenza**”.*

Con particolare riferimento alla necessaria sussistenza degli elementi identificativi minimi della struttura preesistente, può invece rinviarsi - tra le molte - a **C. Stato, sent. n. 5106 del 5 dicembre 2016**, dalla quale si ricava - tra l’altro - che le componenti strutturali necessarie per la ricostruzione dell’immobile sono rimaste nella sostanza le stesse già in precedenza individuate dalla giurisprudenza più risalente (la quale richiedeva, come si è visto, quanto meno la riconoscibilità con sufficiente certezza delle strutture verticali e degli elementi orizzontali di copertura):

*“La ristrutturazione edilizia presuppone come elemento indispensabile la preesistenza del fabbricato nella consistenza e con le caratteristiche planivolumetriche ed architettoniche proprie del manufatto che si vuole ricostruire [...]. **Non è sufficiente che si dimostri che un immobile in parte poi crollato o demolito è esistente, ma è necessario che si dimostri oltre all’an anche il quantum e cioè l’esatta consistenza dell’immobile preesistente del quale si chiede la ricostruzione.** Occorre, quindi, la possibilità di procedere, con un sufficiente grado di certezza, **alla ricognizione degli elementi strutturali dell’edificio**, in modo tale che, seppur non necessariamente “abitato” o “abitabile”, esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione [...]”.*

Alla luce di tali premesse, nella maggior parte delle sentenze in questo senso richiamate si giungeva pertanto a confermare - anche dopo le innovazioni intervenute con la novella - l’esclusione della ricostruzione di fabbricati in rovina o divenuti irriconoscibili per effetto del tempo o dell’intervento

dell'uomo, destinati in quanto tali ad essere piuttosto ricondotti, proprio per l'assenza di elementi strutturali idonei a identificarne l'originale consistenza, nell'alveo normativo della nuova costruzione (così, ad esempio, nella sentenza del C. Stato, n. 1725 del 19 marzo 2018: *“Alla stregua delle prefate disposizioni, è comunque ancora oggi da escludere che la ricostruzione di un rudere sia riconducibile nell'alveo della ristrutturazione edilizia nel caso in cui manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e caratteristiche dell'edificio da recuperare: in particolare, un manufatto costituito da alcune rimanenze di mura perimetrali, o un immobile in cui sia presente solo parte della muratura predetta, e sia privo di copertura e strutture orizzontali, non può essere riconosciuto come edificio allo stato esistente”*⁶¹. Con l'ulteriore conseguenza che, laddove il fabbricato (crollato o demolito) si trovi a una distanza inferiore dagli edifici circostanti rispetto a quella prescritta al momento dell'intervento, la sua ricostruzione in luogo dell'esistente dovrà in ogni caso avvenire in conformità alle prescrizioni eventualmente più rigorose nel frattempo intervenute⁶².

2.2 La rilevanza dei balconi per il computo delle distanze

All'evoluzione del concetto urbanistico di (nuova) costruzione, iniziata a livello normativo con le suddette modifiche della nozione tradizionale di ristrutturazione edilizia, sembra invero ricollegarsi - sotto diverso profilo - anche un altro rilevante mutamento della giurisprudenza più recente, il quale ha condotto - quanto meno nel contesto della Provincia di Bolzano - a un parziale superamento della prassi antecedente in tema di **rilevanza dei balconi aggettanti** ai fini del calcolo della distanza tra edifici. Come noto, per il consolidato orientamento della giurisprudenza in materia, la distanza prescritta tra pareti finestrate di edifici frontistanti deve di norma computarsi *“con riferimento ad ogni punto dei fabbricati interessati”* e *“comunque in relazione a tutte le pareti e non soltanto a quella principale”*, per cui tra le costruzioni rilevanti per il calcolo dei distacchi vengono concordemente ricondotti anche *“gli elementi costruttivi accessori, qualunque ne sia la funzione, aventi i caratteri*

⁶¹ Tra gli arresti più recenti sul punto si veda anche - *ex multis* - T.A.R. Puglia (Bari), sent. n. 530 del 9 aprile 2018: *“È pacifico in giurisprudenza che è ancora oggi da escludere che la ricostruzione di un rudere sia riconducibile nell'alveo della ristrutturazione edilizia nel caso in cui manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare. In particolare, un manufatto costituito da alcune rimanenze di mura perimetrali, ovvero un immobile in cui sia presente solo parte della muratura predetta e sia privo di coperture e di strutture orizzontali, non può essere riconosciuto come edificio allo stato esistente [...]”*. Della tendenziale continuità tra le pronunce più recenti e gli orientamenti tradizionali della giurisprudenza amministrativa in tema di inammissibilità della ricostruzione di ruderi si è tenuto conto - con specifico riguardo alla futura introduzione della ricostruzione “filologica” a livello provinciale - anche in alcuni recenti pareri dell'Ufficio amministrativo per il Territorio e il Paesaggio della Ripartizione provinciale Natura, Paesaggio e Sviluppo del territorio (n. prot. 817551 del 21 dicembre 2018 e n. prot. 313221 del 7 maggio 2019).

⁶² In questo senso si vedano - *ex multis* - T.A.R. Campania (Napoli), sentenze n. 3184 del 15 giugno 2011 e n. 3244 del 12 giugno 2014; più di recente: T.A.R. Puglia (Lecce), sentenza n. 917 del 20 marzo 2018.

della solidità, della stabilità e dell'immobilizzazione" alla struttura principale⁶³. Una parziale deroga rispetto a tale principio è tuttavia individuata dalla stessa giurisprudenza in relazione *"agli sporti e agli **aggetti di modeste dimensioni con funzione meramente ornamentale** o di rifinitura tali da potersi definire di entità trascurabile rispetto all'interesse tutelato dalla norma [relativa alle distanze] riguardata nel suo triplice aspetto della sicurezza, della salubrità e dell'igiene [...]"*⁶⁴.

Sulla scia di siffatte precisazioni circa gli elementi architettonici che danno luogo a costruzione, un certo orientamento della giurisprudenza amministrativa è anzi pervenuto - in alcune pronunce - ad escludere espressamente dal computo della distanza anche **"i balconi aggettanti"** e **simili corpi di fabbrica**, a condizione che una norma dei regolamenti locali o dello strumento urbanistico lo preveda espressamente e stabilisca al contempo una dimensione massima entro la quale la deroga è ammessa⁶⁵. Ciò sul presupposto che, in tali circostanze, la ridotta estensione dei corpi in aggetto sul piano orizzontale li renda *"tali da non costituire un vulnus agli interessi urbanistici e dominicali tutelati dalle norme sulle distanze"*⁶⁶. Secondo il richiamato orientamento dei giudici amministrativi, in altri termini, la valutazione in ordine alla consistenza dei balconi affinché gli stessi possano considerarsi quali **elementi edilizi "di modesta entità"** e avanti una funzione meramente ornamentale rispetto al corpo del fabbricato è rimessa in ultima analisi ai regolamenti edilizi e ai piani urbanistici dei singoli Comuni⁶⁷, ai quali è in questo senso consentito introdurre una corrispondente deroga - sia pur limitata - alle prescrizioni sulle distanze altrimenti stabilite per la zona interessata. Una simile prescrizione sull'esclusione dei balconi - **di regola fino ad 1,5 m** - dal computo delle distanze (tra edifici e dai confini) risulta peraltro attualmente inserita, in conformità alle disposizioni di unificazione delle

⁶³ In questo senso si vedano ad es. - per limitarsi alle pronunce più recenti - C.G.A.R.S., Sez. Riun., sent. n. 339 del 3 febbraio 2017, C. Stato., sent. n. 5108 del 21 ottobre 2013, e Cass.Civ., sent. n.12741 del 29 maggio 2006.

⁶⁴ *Ex multis* Cass.Civ., sent. n. 7706 del 19 aprile 2016. Tra gli ulteriori arresti conformi si cfr. ad es. T.A.R. Toscana (Firenze), sent. n. 785 dell'8 giugno 2017: *"[...] ai fini del computo della distanza di 10 metri non sono computabili solamente gli sporti (cioè le sporgenze non attinenti alle caratteristiche del corpo di fabbrica che racchiude il volume che si vuol distanziare); le parti che hanno funzione ornamentale e decorativa (mensole, lesene, risalti verticali); le canalizzazioni di gronde e i loro sostegni; gli aggetti, gli elementi di ridotte dimensioni e altri manufatti di minima entità"*.

⁶⁵ Si veda in particolare C. Stato, sentenza n. 5557 del 22 ottobre 2013: *"Si precisa tuttavia che il balcone aggettante può essere ricompreso nel computo della distanza (di cui all'art. 9 del D.M. 1444/1968) solo laddove una norma di piano preveda ciò"*. In quel caso era stata ritenuta ammissibile - a titolo indicativo - una deroga alla distanza prescritta fino a una larghezza massima di 1,60 m: *"Ad avviso del primo giudice i metri 1,60 costituivano il limite di tolleranza sotto il quale il balcone diveniva rilevante [...]. Detta interpretazione era condivisibile [...] dal momento che un balcone di tali dimensioni (1,60) si configurava come un manufatto di modesta estensione"*. In termini analoghi: C. Stato; sent. n. 1000 del 29 ottobre 2014; T.A.R. Lazio (Roma), sent. n. 8371 del 10 ottobre 2012; T.A.R. Toscana (Firenze) n. 993 del 9 giugno 2011; T.A.R. Liguria (Genova), n. 1736 del 10 luglio 2009 e T.A.R. Toscana, sent. n. 377 del 10 marzo 2015.

⁶⁶ Così Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4049 del 31 luglio 2014.

⁶⁷ In proposito, è opportuno menzionare che - per costante orientamento della giurisprudenza in materia - gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati e vigenti a livello territoriale - abbiano essi portata generale ovvero limitata ad una singola zona - possono essere equiparati ai regolamenti locali di cui all'articolo 873, comma 1 del Codice Civile quali fonti normative idonee ad integrare la disciplina privatistica dettata da quest'ultimo in relazione alle distanze.

norme di attuazione dei piani urbanistici di cui alla **delibera della Giunta provinciale n. 4179/2001**, negli strumenti urbanistici di quasi tutti i Comuni della Provincia di Bolzano⁶⁸.

In senso parzialmente difforme dall'indicato orientamento della giurisprudenza amministrativa - fino a tempi recenti comunemente recepito nella prassi applicativa a livello provinciale⁶⁹ - si è da ultimo assistito ad una serie di **interventi del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa** - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano che hanno rimesso in discussione la rilevanza dei balconi (e di analoghe strutture realizzate in aggetto) ai fini dell'applicazione della disciplina sulle distanze. Già prima dei recenti sviluppi nell'interpretazione del T.A.R., invero, una parte della giurisprudenza delle **corti civili** aveva mostrato di ritenere che la tesi secondo la quale i balconi fino a una certa estensione potrebbero essere esclusi dal computo delle distanze non potesse condividersi, affermando per converso che l'aggetto derivante da balconi o terrazzi - a differenza degli sporti meramente ornamentali "*quali mensole, lesene, cornicioni e simili*" - costituisse a tutti effetti una parte integrante del corpo di fabbrica e dovessero pertanto considerarsi soggetto alla disciplina generale sulle distanze tra edifici⁷⁰. Dal che si faceva discendere l'ulteriore conseguenza che eventuali disposizioni dei regolamenti locali - o degli strumenti urbanistici - dirette invece ad escludere simili sporgenze dalla nozione di fabbricato o dal computo delle distanze avrebbero dovuto considerarsi illegittime in quanto **in contrasto con la prescrizione legale** di una distanza minima obbligatoria tra pareti finestrate⁷¹. Le recenti pronunce adottate sul punto dal T.A.R. bolzanino sembrano appunto uniformarsi - per

⁶⁸ Art. 1: "*Nella misura delle distanze non si computano i balconi, i cornicioni, le gronde e le pensiline fino ad un aggetto di 1,5 m.*". Non è inutile in questa sede ricordare che un'indicazione formale nel senso dell'esclusione dei corpi aggettanti fino ad 1,50 m dalla consistenza del fabbricato è in un certo senso contenuta anche nel quadro delle definizioni uniformi in materia edilizia di cui al Regolamento edilizio-tipo approvato con D.P.C.M. del 20 ottobre 2016 (in G.U. 16.11.2016), il quale - nel fornire la nozione di sagoma edilizia - la qualificava alla stregua della "*conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m*".

⁶⁹ Nel senso della legittimità delle disposizioni di piano che prevedono l'esclusione dei balconi aggettanti dal computo delle distanze si era del resto pronunciato - in diverse occasioni - anche l'Ufficio amministrativo Territorio e Paesaggio della Ripartizione Natura, Paesaggio e Sviluppo del territorio (cfr. ad es i pareri n. prot. 376894/2015 e n. 436099/2016).

⁷⁰ Per tale reiterato orientamento della giurisprudenza civile in punto di rilevanza delle strutture aggettanti ai fini del computo delle distanze tra edifici si veda ad es. (anche con ulteriori riferimenti alle pronunce di altre corti) Cass.Civ., n. 17242 del 22 luglio 2010. In senso analogo - più di recente - Cass. Civ. sent. n. 18282/2016 ed ordinanza 4834/2019. Già in epoca precedente non mancava invero qualche arresto conforme anche in seno alla giurisprudenza amministrativa: si veda ad es. T.A.R. Lombardia (Milano), sent. n. 1174 del 4 maggio 2011 e T.A.R. Puglia, sent. n. 485 del 2 aprile 2019. Altre recenti pronunce dei giudici amministrativi sembrano invece confermare l'orientamento precedente (cfr. ad es. C. Stato, n. 6357/2018 e T.A.R. Toscana (Firenze), n. 377/2015: "*Se è vero che la distanza di 10 m di cui all'art. 9 del DM n. 1444 del 1968 costituisce limite inderogabile da parte della disciplina edilizia locale, è altrettanto vero che la richiamata norma del DM 1444 cit. prevede la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, mentre la computabilità dei balconi nelle distanze medesime è rimessa alla disciplina locale*").

⁷¹ Così ad esempio, Cass.Civ., sent. n. 166 del 5 gennaio 2018: "*[...] poiché il balcone, estendendo in superficie il volume edificatorio, costituisce corpo di fabbrica, e poiché l'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968 - applicabile alla fattispecie, disciplinata dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, come modificata dalla legge n. 765 del 1967 - stabilisce la distanza minima di mt. 10 tra pareti finestrate e pareti antistanti, un regolamento edilizio che stabilisca un criterio di misurazione della distanza tra edifici che non tenga conto dell'estensione del balcone, è "contra legem" in quanto, sottraendo dal calcolo della distanza l'estensione del balcone, viene a determinare una distanza tra fabbricati inferiore a mt. 10 [...]*".

quanto attiene alla computabilità dei balconi ai fini delle distanze - a tale più rigoroso orientamento delle corti civili, ribandendo per un verso l'unitarietà e inderogabilità della nozione di fabbricato (*rectius*: costruzione) di cui alla legge statale e confermando di conseguenza la riconducibilità nella stessa dei balconi aggettanti in quanto elementi costruttivi che estendono in superficie il corpo del fabbricato. In questo senso può richiamarsi ad esempio, oltre alla sentenza n. 280/2016 (che ha segnato sul punto la svolta per certi aspetti più esplicita⁷²), la più recente pronuncia riportata di seguito:

T.A.R. Bolzano, sent. n. 301 del 10 ottobre 2018:

*“Diesbezüglich wird vorausgeschickt, dass wie in der Rechtsprechung geklärt, es sich bei den vom Art. 9 des MD 1444/1968 vorgeschriebenen Gebäudeabständen, um eine unabdingbare Vorgabe handelt, welche allgemein und abstrakt, in Berücksichtigung der mit den Erfordernissen der Hygiene und Sicherheit zusammenhängenden öffentlichen Bedürfnissen, die zwischen Gebäuden einzuhaltende Abstände vorschreibt [...]. Die Rechtsprechung [...] hat zudem geklärt, dass auf Grund einer einheitlichen Auslegung des zivilrechtlichen Begriffes „Gebäude“ in Zusammenhang mit der Abstandsregelung, **nur jene Gebäudeteile als nicht abstandsrelevant bezeichnet werden können, die reine Zierzwecke erfüllen, während hingegen jene Teile, welche dazu dienen das Gebäude an sich bzw. dessen Nutzung zu erweitern, wie z.B. die Balkone, sehr wohl abstandsrelevant sind.** In diesem Zusammenhang hat sich auch die Rechtsfrage ergeben, ob die Durchführungsbestimmungen zu den Bauleitplänen, die bestimmte Gebäudeauskragungen bis zu einer bestimmten Tiefe als nicht abstandsrelevant bezeichnen, und somit eine zur nationalen zivilrechtlichen Bestimmung in Widerspruch stehende Definition des Gebäudes vornehmen, zur Anwendung gebracht werden müssen. Im Urteil Nr. 13/2018 hat dieses Gericht diese Frage erörtert und darauf hingewiesen, **dass die Befugnis, Verordnungen oder Sekundärnormen nicht zur Anwendung zu bringen, seit geraumer Zeit einen von den Verwaltungsgerichten bereits bestätigten Grundsatz darstellt**”.*

Il Tribunale, quindi, non soltanto **differenzia** i balconi aggettanti dagli sporti di minore entità aventi una funzione meramente ornamentale, che sono i soli effettivamente esonerati dall'obbligo di rispetto delle distanze civilistiche, ma **nega** anche in modo esplicito che a una conclusione differente possa pervenirsi sulla sola base di una norma di piano o regolamento edilizio che disponga altrimenti, la

⁷² Nel caso interessato dalla pronuncia si trattava in particolare della realizzazione di alcuni balconi verso l'edificio confinante a una distanza inferiore rispetto a quella prescritta, il che veniva giustificato dai proprietari richiedenti in forza della norma di cui al piano urbanistico adottato dal comune che prevedeva l'esclusione dal computo della distanza “*dei balconi aperti con aggetto non superiore ad 1,8 m*”. In senso di maggiore apertura rispetto ad eventuali deroghe per i balconi aggettanti, laddove specificamente contemplate nello strumento urbanistico, sembravano invece essersi espresse - in epoca precedente - T.A.R. Bolzano, sentenze n. 145 del 26 aprile 2016 e n. 234 del 27 ottobre 2010.

quale - laddove presente - potrà e dovrà di conseguenza venire disapplicata dal giudice competente⁷³. Una conclusione - quest'ultima - che nel caso in cui i Comuni non ritenessero di dotarsi di strumenti alternativi idonei ad introdurre una corrispondente deroga alle distanze tra edifici (quali l'adozione di un piano attuativo per la zona interessata), **potrebbe dare luogo a conseguenze rilevanti** dal punto di vista dell'efficacia della pianificazione locale rispetto alla computabilità delle strutture aggettanti⁷⁴.

3. Sintesi e conclusioni

Nei precedenti paragrafi si è tentato di ripercorrere la più recente evoluzione dell'assetto normativo e dell'interpretazione giurisprudenziale in materia di distanze allo scopo di mettere in luce le più importanti innovazioni intervenute rispetto alla situazione precedentemente consolidata e di valutarne - per quanto possibile - la potenziale incidenza sulla prassi applicativa delle distanze tra costruzioni. Da tale indagine è emerso innanzitutto come le iniziative intraprese negli ultimi anni dal legislatore statale - e in misura minore da quello provinciale - nella materia in esame abbiano rappresentato per molti aspetti una continuazione e uno sviluppo delle riforme già introdotte - nel medesimo settore - negli anni precedenti, con le quali hanno del resto condiviso anche le finalità perseguite dalle modifiche di volta in volta apportate, vale a dire - da un lato - la semplificazione delle procedure amministrative per l'autorizzazione degli interventi edilizi finalizzati al recupero del patrimonio esistente e - dall'altro - la riforma dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, le Province autonome e gli altri enti territoriali nel contesto della definizione degli standard urbanistici.

Al perseguimento di una finalità di incentivo degli interventi conservativi del patrimonio esistente e quindi di riduzione del consumo di suolo fuori dai centri edificati devono innanzitutto intendersi rivolte, come si è visto, le modifiche introdotte dal cd. "Decreto del fare" (D.L. n. 69/2013) rispetto alla nozione normativa di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3 del Testo Unico dell'Edilizia,

⁷³ Si noti incidentalmente come ambedue le richiamate pronunce del T.A.R. di Bolzano siano state successivamente impugnate in sede di appello. Al momento della redazione del presente contributo, i relativi procedimenti risultano ancora pendenti (nel caso della sentenza n. 301/2018, il Consiglio di Stato - con ordinanza d.d. 14 febbraio 2019 - ha disposto la sospensione degli effetti della decisione di primo grado, senza tuttavia pronunciarsi sulla questione di merito).

⁷⁴ Delle incertezze derivanti da tale più rigorosa impostazione giudiziale rispetto alla tradizionale applicazione delle norme di piano sull'esclusione dei balconi si è preso atto anche nei più recenti pareri sul punto dell'Ufficio amministrativo Territorio e Paesaggio (cfr. da ultimo n. prot. 174234 del 7 marzo 2019). A tal proposito si osservi peraltro come in alcune significative pronunce in materia di distanze, la Corte di Cassazione - pur prendendo atto delle incertezze della giurisprudenza precedente circa il rilievo da attribuire agli elementi aggettanti - abbia precisato che la più restrittiva interpretazione successivamente recepita dalle corti civili deve considerarsi retroattivamente applicabile anche alle situazioni illegittime anteriori all'*overruling*, con l'ulteriore conseguenza che il proprietario dell'immobile edificato in deroga potrà essere tenuto - almeno ai fini civilistici della tutela proprietaria - alla rimozione successiva dei manufatti irregolari (in questo senso si veda ad esempio, Cass.Civ., sentenza n. 25501 di data 2 dicembre 2014).

la quale è stata formalmente estesa anche agli interventi di demolizione e ricostruzione senza rispetto della “sagoma”, ossia dell’originaria conformazione plani-volumetrica dell’edificio interessato, proprio allo scopo di favorire il recupero dell’esistente anche laddove la qualificazione dell’intervento come nuova costruzione avrebbe imposto di adeguarsi piuttosto agli standard più rigorosi eventualmente sopravvenuti (ivi compresi quelli dettati per le distanze tra edifici). Nella medesima ottica di conservazione dell’esistente e risparmio di suolo sono inoltre state intese - quanto meno nelle intenzioni del legislatore statale - anche le ulteriori innovazioni più di recente introdotte dal cd. decreto “Sblocca-cantieri” (D.L. n. 32/2019), il quale è nuovamente intervenuto sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia consentendo “in ogni caso” la demolizione e ricostruzione con il rispetto delle distanze legittimamente preesistenti e ha introdotto - per altro verso - un’interpretazione autentica dell’articolo 9 del D.M. n. 1444/1968 in base alla quale le prescrizioni di distanze maggiorate tra gli edifici antistanti di cui alla medesima norma devono intendersi riferite alle sole zone del territorio comunale destinate alla realizzazione di nuovi insediamenti. Recependo le modifiche in questo senso introdotte a livello statale anche nel testo della nuova legge “Territorio e Paesaggio” (L.P. n. 9/2018) - dal canto suo - anche il legislatore provinciale sembra essersi mosso in un’analoga direzione di ridefinizione della disciplina degli interventi edilizi, accogliendo a propria volta una nozione estensiva di ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva” (peraltro almeno in parte già anticipata dall’articolo 59 della legge urbanistica provinciale attualmente vigente) e creando in tal modo - quanto meno in astratto - le condizioni per un possibile superamento degli obblighi di rispetto delle distanze tra edifici nell’ambito del recupero degli immobili esistenti.

Quanto alle innovazioni nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali rispetto alla materia degli standard urbanistici, si è visto del pari come una prima significativa innovazione rispetto all’assetto previgente come dettato dalla Costituzione e dall’interpretazione della Consulta fosse stata introdotta a livello statale dal già richiamato Decreto del fare, il quale - con l’intento di attribuire alle Regioni e alle Province autonome una maggiore autonomia nel governo del territorio - aveva introdotto all’articolo 2/*bis* del Testo Unico dell’Edilizia una previsione che consentiva alle stesse di prevedere con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie rispetto agli standard urbanistici di cui D.M. n. 1444/1968; il che avrebbe dovuto consentire anche l’eventuale previsione di distanze inferiori rispetto a quelle prescritte dallo stesso decreto. Anche in questo caso, le riforme successivamente intervenute nella legislazione statale e in quella provinciale si sono poste in una linea di sostanziale continuità con le finalità di “decentramento” e delegazione di competenze in questo senso perseguite. Si è visto infatti come il testo originario dell’articolo 5, comma 1, lettera a) dello Sblocca-cantieri, in seguito soppresso in sede di conversione, avesse inteso rafforzare ulteriormente l’autonomia in questo

sensu riconosciuta agli enti territoriali attraverso la previsione - in luogo della semplice “facoltà” in precedenza attribuita - di un autentico “obbligo” dei medesimi enti di provvedere alla definizione degli standard urbanistici con propria legge o regolamento, così che le Regioni e le Province autonome sarebbero state chiamate a dotarsi in ogni caso di una specifica disciplina dell’attività edificatoria (anche in materia di distanze tra edifici) potenzialmente derogatoria di quella fino ad allora dettata - in maniera unitaria - dalla legislazione statale. Con il medesimo decreto è stato inoltre precisato, con modifica confermata anche in sede di conversione, che le disposizioni dettate dalle Regioni e dalle Province autonome in punto di standard minimi per le diverse zone territoriali omogenee “*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*” (articolo 5, comma 1, lettera b); ad ulteriore conferma della volontà manifestata dal legislatore statale nel senso di affidare agli enti espressivi delle comunità locali il compito di definire - ciascuno nel proprio ambito di competenza specifica - le prescrizioni da rispettare nell’attività edificatoria entro il proprio territorio. Sempre in quest’ottica di autonomia e decentramento devono intendersi, infine, le innovazioni recentemente intervenute - a livello provinciale - con l’approvazione delle modifiche alle Norme di attuazione dello Statuto di autonomia in materia di urbanistica e piani regolatori per effetto del D.Lgs. n. 9/2018, con il quale è stato per la prima volta riconosciuto - anche sul piano costituzionale delle norme statutarie - il potere delle Province autonome di Trento e Bolzano di disciplinare “*la materia inerente alla definizione degli standard urbanistici per i rispettivi territori*”, vale a dire di introdurre quelle deroghe alle prescrizioni del D.M. n. 1444/1968 che sono oggi espressamente consentite dal citato articolo 2/*bis* del Testo Unico dell’Edilizia e che lo stesso legislatore provinciale aveva già in passato tentato di autorizzare con l’introduzione dell’articolo 126/*bis* della L.P. n. 13/1997.

Si è visto tuttavia come gli obiettivi così perseguiti dalle recenti riforme, peraltro già da tempo auspicati nella prassi applicativa, abbiano invero trovato - nei provvedimenti concretamente approvati a livello legislativo - un’attuazione incompleta e non sempre coerente. Se ciò era vero già nel caso delle modifiche introdotte con il Decreto del fare, che da un lato ammetteva le deroghe alle distanze tra fabbricati ma dall’altro continuava a far salve le esclusive competenze dello Stato “*in materia di ordinamento civile*”, le difficoltà e le incongruenze del percorso di riforma sono apparse ancora più evidenti in relazione alle novità più di recente introdotte con lo Sblocca-cantieri, il quale ha subito da un lato non poche alterazioni in sede di conversione (ad esempio con la richiamata soppressione dell’obbligo per le Regioni di dotarsi di autonomi standard in materia urbanistica) e dall’altro ha mantenuto - anche nel testo definitivo - formulazioni non sempre comprensibili o quanto meno di difficile applicazione nella prassi amministrativa (si pensi in particolare all’ambigua funzione di

“orientamento” dei comuni attribuita alle norme regionali sugli standard urbanistici, oppure alla scelta di ricorrere alla tecnica dell’interpretazione autentica anziché procedere alla modifica diretta delle norme previgenti sulle distanze tra edifici). Al che deve aggiungersi che - in alcune circostanze - la disciplina da ultimo introdotta dal legislatore statale sembra addirittura aver segnato una parziale regressione rispetto alle innovazioni delle precedenti riforme, come nel caso della nuova definizione di ristrutturazione edilizia con demo-ricostruzione a distanza inferiore rispetto a quella prescritta, laddove l’intricata formulazione impiegata dal recente decreto sembra per certi versi ripristinare il vincolo della sagoma e dell’area di sedime quale requisito per la ricostruzione a distanza inferiore. Non mancano infine alcune incertezze anche sul piano delle recenti innovazioni a livello provinciale, laddove, se la nuova base delle norme di attuazione allo Statuto di autonomia consentirebbe fin d’ora l’introduzione di specifiche deroghe alla disciplina delle distanze di cui alla legge statale, ad oggi non risultano essere state intraprese iniziative in tal senso, essendosi anzi rinviata l’introduzione di *“norme per regolamentare l’attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative all’edificazione”* al corrispondente regolamento di esecuzione di cui all’articolo 21, comma 3 della nuova legge provinciale Territorio e Paesaggio (destinata ad entrare in vigore il primo luglio 2020). Ogni valutazione in merito all’effettiva portata della delega normativa così riconosciuta e alla futura disciplina delle distanze tra costruzioni in Provincia di Bolzano è quindi necessariamente rinviata alla futura adozione di tale regolamento.

In aggiunta a quanto suesposto, si consideri inoltre che alle modifiche di volta in volta introdotte - negli ultimi anni - a livello legislativo, non sempre è corrisposta una reazione immediata ovvero lineare nelle pronunce della giurisprudenza, la quale si è anzi per molti versi dimostrata piuttosto conservativa dei propri orientamenti o comunque ha manifestato la tendenza - di certo favorita da formulazioni normative non sempre perspicue - a non sovvertire i principi consolidati nella applicazione precedente e ad interpretare piuttosto le nuove disposizioni in un senso per quanto possibile coerente con la prassi già in atto. Ciò che ha naturalmente condotto a una parziale frustrazione delle finalità perseguite dal legislatore delle riforme, che lo ha indotto in alcune ipotesi ad intervenire nuovamente sui medesimi aspetti già interessati dai precedenti interventi (è quanto è avvenuto, per esempio, nel caso dell’attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di più ampie competenze nella definizione degli standard in materia di distanze, rispetto alla quale la sostanziale disapplicazione nella prassi della previsione introdotta con il Decreto del fare ha poi suggerito, come si è visto, al legislatore successivo dello Sblocca-cantieri di introdurre sul punto un autentico obbligo). Ben si comprende, peraltro, come anche un giudizio sufficientemente completo sugli sviluppi più

recenti della giurisprudenza in materia richiederà inevitabilmente che le innovazioni introdotte - da ultimo - a livello legislativo trovino dapprima nella prassi una più diffusa applicazione.

Alla luce delle suddette incertezze dell'evoluzione normativa e del segnalato parziale disallineamento tra la volontà del legislatore e la sua concreta traduzione nell'attività delle corti, appare pertanto tuttora difficile valutare gli effetti delle recenti riforme sull'applicazione concreta delle distanze tra edifici in Provincia di Bolzano. La portata e l'effettiva incidenza delle innovazioni in questo senso introdotte a livello statale, del resto, non dipenderà solamente dalla loro interpretazione più o meno estensiva da parte dei giudici, ma anche - e in misura altrettanto rilevante - dalle future iniziative del legislatore provinciale (investito oramai di una più ampia competenza a livello statutario) e dalle stesse scelte di governo del territorio concretamente intraprese nella pianificazione comunale. Non vi è dubbio, pertanto, che in futuro si renderà opportuna una nuova valutazione dell'assetto normativo in materia di distanze sulla scorta delle innovazioni nel frattempo intervenute nella prassi applicativa.

ALLEGATO 1

L'evoluzione normativa della nozione di ristrutturazione edilizia

Articolo 3, comma 1 TUED (Definizione degli interventi edilizi):			
(D.P.R. n. 380/2001)	D.Lgs. 301/2002	D.L. 69/2013	D.L. 32/2019
1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:	1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:	1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:	1. 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;	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;	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;	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 i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e	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	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	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 modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli

non comportino modifiche delle destinazioni di uso;	non comportino modifiche delle destinazioni di uso;	non comportino modifiche delle destinazioni di uso;	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;
c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi 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;	c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi 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;	c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi 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;	c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi 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 anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. 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", 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 successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;	d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;	d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi 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;	d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi 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;
---	---	--	---



Art. 2/bis TUED

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.

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano	e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano	e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano	e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; (punto da ritenersi abrogato implicitamente dagli artt. 87 e segg. del d.lgs. n. 259 del 2003) e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come
--	---	---	---

diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;	diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;	diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;	abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore;(punto modificato dall'art. 52, comma 2, legge n. 221 del 2015) e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;
---	---	---	--

Articolo 59 L.P. n. 13/1997 (Definizione degli interventi)	Articolo 62 L.P. n. 9/2018 (Definizione degli interventi edilizi)
1. Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:	1. Ai fini della presente legge si intendono per:
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;	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 e 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 d'uso;	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 modifiche delle destinazioni d'uso. 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;
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, e l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;	c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi 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 anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dalla pianificazione comunale. 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, nonché 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 per sagoma, superficie, dimensione e tipologia in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;	"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 per sagoma, superficie, dimensione e tipologia in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la loro 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 dell'edificio preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli storico-artistici, 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;
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.	e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: 1. la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli presenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto al numero 6); 2. gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune; 3. la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; 4. l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; 5. l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto

	per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico; 6. gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20 per cento, del volume dell'edificio principale; 52) 7. la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto, ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegue la trasformazione permanente del suolo inedificato;
2. Le definizioni del presente articolo prevalgono sulle disposizioni dei piani urbanistici comunali e dei regolamenti edilizi. Restano ferme le disposizioni previste dalle leggi provinciali 25 luglio 1970, n. 16, concernente la tutela del paesaggio, e 12 giugno 1975, n. 26, e successive modifiche e integrazioni, concernente la tutela del patrimonio storico, artistico e popolare.	f) "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.
3. Edifici siti in zone residenziali non soggette a un piano d'attuazione possono essere demoliti e ricostruiti nei limiti della cubatura e dell'altezza preesistenti, rispettando però gli altri parametri di edificabilità previsti dal piano urbanistico comunale. Qualora le distanze dai confini e dalle costruzioni esistenti siano inferiori a quelle prescritte dal piano urbanistico comunale le distanze esistenti non possono essere ridotte. Vanno comunque osservate le distanze prescritte dal codice civile.	

ALLEGATO 2

Indice cronologico della giurisprudenza citata (corredato con le massime delle pronunce)¹⁵⁶

A. Ristrutturazione edilizia e rispetto delle distanze

Cass. Civ., 29 maggio 2006, n.12741

Poiché l'art. 136 t.u. 6 giugno 2001 n. 380, nell'abrogare (con effetto ex nunc) l'art. 17, comma 1 lett. c, della legge n. 765 del 1967, ha lasciato in vigore i commi 6, 8, 9, dell'art. 41 quinquies della legge n. 1150 del 1942, gli strumenti urbanistici locali devono osservare la prescrizione di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che prevede la distanza minima inderogabile di mt. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti; pertanto, nel caso di norme contrastanti, il giudice è tenuto ad applicare la disposizione di cui al citato art. 9, in quanto automaticamente inserita nello strumento urbanistico in sostituzione della norma illegittima.- Foro Amm., CdS 2006, 9, 2472 (s.m)

Cass. Pen., sent. 8 aprile 2008, n. 28212

In tema di reati edilizi, anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 all'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di ristrutturazione edilizia ricomprendono anche la demolizione e la ricostruzione del preesistente manufatto purché vi sia identità dell'area di sedime e ne rimangano inalterate la volumetria e la sagoma, configurandosi, diversamente, un intervento di "nuova costruzione". - Cass. Pen., n. 4/2009, p. 1678

Cass. Civ., 27 ottobre 2009, n. 22688

Costituiscono ristrutturazioni edilizie, con conseguente esonero dall'osservanza delle prescrizioni sulle distanze per le nuove costruzioni, gli interventi su fabbricati ancora esistenti e, dunque, su entità dotate quanto meno di murature perimetrali, di strutture orizzontali e di copertura, tali da assolvere alle loro essenziali funzioni di delimitazione, sostegno e protezione dell'entità stessa. Ne consegue che, pur non esulando dal concetto normativo di ristrutturazione edilizia la demolizione del fabbricato ove sia seguita dalla sua fedele ricostruzione, ai fini della qualificazione di un intervento ricostruttivo come ristrutturazione, da un lato, non è sufficiente che un anteriore fabbricato sia fisicamente individuabile in tutta la sua perimetrazione, essendo indispensabile a soddisfare il requisito della sua esistenza che non sia ridotto a spezzoni isolati, rovine, ruderi e macerie, e, dall'altro, che la ricostruzione di esso, oltre ad essere effettuata in piena conformità di sagoma, di volume e di superficie, venga eseguita in un tempo ragionevolmente prossimo a quello della avvenuta demolizione per cause naturali od opera dell'uomo.- Massimario Giustizia Civile 2009

Cass. Pen., 14 luglio 2010, n. 35390

Secondo la costante giurisprudenza amministrativa, il concetto di ristrutturazione edilizia postula necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un organismo edilizio dotato delle murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura. In mancanza di tali elementi strutturali non è possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare ed i ruderi non possono che considerarsi alla stregua di un'area non edificata: la ricostruzione su ruderi, pertanto, non costituisce "ristrutturazione" ma "nuova costruzione"

¹⁵⁶ Le massime riportate nella presente appendice sono state ricavate - laddove disponibili - dalle raccolte ufficiali a cura degli organi giudiziari ai quali si riferiscono le relative decisioni ovvero dalle pubblicazioni indicate in epigrafe. Negli altri casi, alla loro redazione ha provveduto invece direttamente l'autore in base del contenuto delle rispettive motivazioni.

C. Stato, 22 gennaio 2013, n. 365

Configura un'ipotesi di nuova costruzione e non una ristrutturazione edilizia l'intervento con il quale, pur procedendosi alla demolizione e ricostruzione degli edifici preesistenti, si ricollocano gli stessi in un'area di sedime differente. La fedele ricostruzione, infatti - in base alla quale potrebbe configurarsi una ristrutturazione edilizia - presuppone il rispetto della sagoma, intesa quale intera conformazione planovolumetrica della costruzione e suo perimetro in senso verticale e orizzontale e, consequenzialmente, anche il rispetto dell'area di sedime. - Riv. giur. edilizia, 2013, 1, I, 76

Cass. Civ., 13 giugno 2013, n. 14902

L'intervento di ricostruzione implica che la nuova opera conservi immutati sagoma, volume ed altezza dell'opera precedente, in caso contrario, sarà considerata nuova costruzione. Non è ipotizzabile la ricostruzione in riferimento ai cespiti che risultino privi di muri perimetrali, altezza e/o copertura, trattandosi in tale ipotesi di nuova costruzione.- Massimario Giustizia Civile 2013

Cass. Civ, 13 settembre 2013, n. 21000

Nell'ambito delle opere edilizie, si ha semplice ristrutturazione ove gli interventi, comportando modificazioni esclusivamente interne, abbiano interessato un edificio del quale sussistano (e, all'esito degli stessi, rimangano inalterate) le componenti essenziali, quali i muri perimetrali, le strutture orizzontali, la copertura. È ravvisabile, al contrario, una ricostruzione allorché dell'edificio preesistente siano venute meno, per evento naturale o per volontaria demolizione, dette componenti, e l'intervento si traduca nell'esatto ripristino delle stesse, operato senza alcuna variazione rispetto alle originarie dimensioni dell'edificio e, in particolare, senza aumenti della volumetria, né delle superfici occupate in relazione alla originaria sagoma di ingombro. In presenza di tali aumenti, si verte, invece, in ipotesi di nuova costruzione, da considerare tale, ai fini del computo delle distanze rispetto agli edifici contigui, come previste dagli strumenti urbanistici locali, nel suo complesso, ove lo strumento urbanistico rechi una norma espressa con la quale le prescrizioni sulle maggiori distanze previste per le nuove costruzioni siano estese anche alle ricostruzioni, ovvero, ove una siffatta norma non esista, solo nelle parti eccedenti le dimensioni dell'edificio originario (nella specie, la Corte ha escluso che l'intervento edilizio rientrasse nella nozione di ricostruzione, atteso che aveva comportato un sopralzo di 1,40 m, cassando la decisione dei giudici del merito che avevano respinto la domanda di demolizione per violazione delle distanze legali). - Guida al Diritto n. 28/2013, p. 68

C. Stato, 20 novembre 2013, n. 5488

Il concetto di ristrutturazione edilizia, per quanto riguarda gli interventi di ricostruzione e demolizione ad essa riconducibili, resta distinto dall'intervento di nuova costruzione per la necessità che la ricostruzione corrisponda, nella ristrutturazione, quanto meno nel volume e nella sagoma, al fabbricato demolito, con la conseguenza che la ristrutturazione edilizia può essere attuata attraverso la demolizione e la successiva ricostruzione di un fabbricato, ma in tale ipotesi il nuovo edificio deve essere comunque del tutto fedele a quello preesistente, perché in caso contrario si realizza una nuova costruzione. - Foro amm., CdS, 2013, 11, 2987 (s.m.)

Cass. Civ., 2 dicembre 2014, n. 25501

La tutela dell'affidamento della parte dai mutamenti di giurisprudenza ha riguardo esclusivamente all'interpretazione delle norme processuali (cosiddetto overruling), non anche delle norme sostanziali. Ancorché la nuova interpretazione giudiziale del metodo legale di calcolo delle distanze con riferimento ai balconi aperti sia sopravvenuta all'acquisto dell'immobile e sfavorevole

all'acquirente, quest'ultimo non può quindi lamentare l'applicazione al caso di specie della giurisprudenza più recente successiva al revirement, in quanto il giudice era tenuto ad applicarla.

Cass. Pen., 20 maggio 2015, n. 20845

Anche le recenti modifiche legislative non hanno prodotto novità per quanto riguarda quelle opere edilizie che comportino modifica dei prospetti. Il concetto di prospetto, infatti, non va confuso con quello di sagoma. Per sagoma deve intendersi la conformazione planivolumetrica della costruzione ed il suo perimetro, considerato in senso verticale ed orizzontale, così che solo le aperture che non prevedano superfici sporgenti vanno escluse dalla nozione stessa di sagoma. La modifica di prospetti attiene alla facciata dell'edificio, per cui non va confusa e compresa nel concetto di sagoma, che indica la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio. I prospetti, in altri termini, costituiscono un quid pluris rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno, e quindi al profilo estetico-architettonico dell'edificio. La chiusura di preesistenti finestre e la loro apertura in altre parti, l'apertura di balconi in luogo di finestre, così come l'allargamento del portone di ingresso, essendo relativi al prospetto, non afferiscono al concetto di sagoma. Pertanto un intervento di ristrutturazione edilizia, che ha visto una parziale demolizione e successiva ricostruzione del manufatto, mantenendo le medesime dimensioni di quello preesistente (e quindi la sua sagoma), ma comportando lo spostamento di una finestra dal lato est - dove veniva chiusa - al lato nord - dove veniva aperta - (e quindi modifica dei prospetti) necessita di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), t.u. edilizia. - Riv. giur. edilizia, 2015, 4, I, 848

T.A.R. Sardegna (Cagliari), 4 maggio 2015, n. 566

In caso di "sostituzione edilizia" [demolizione e ricostruzione: n.d.r.], la deroga all'osservanza delle distanze tra fabbricati di cui al D.M. n. 1444 del 1968 può essere ritenuta ammissibile unicamente se il nuovo edificio mantenga una forma fedele al preesistente, quantomeno nelle medesime dimensioni esterne: viceversa, non è ammissibile alcuna deroga nel caso in cui il nuovo fabbricato sia completamente diverso», soprattutto quando «la ricostruzione dell'edificio originario (sia) effettuata su un'area di sedime differente da quella preesistente e con una volumetria ed un ingombro di sagoma di gran lunga maggiori»

C. Stato, 7 maggio 2015, n. 2294

L'art. 59, l. 11 agosto 1997, n. 13 (« Legge urbanistica provinciale ») - emanato nell'esplicazione della potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia urbanistica, ai sensi dell'art. 8, n. 5) dello Statuto di autonomia — definisce gli interventi di ristrutturazione edilizia « quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo per sagoma, superficie, dimensione e tipologia in tutto o in parte diverso dal precedente », aggiungendo che « tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti », e sancisce, nel secondo comma, la prevalenza delle disposizioni dello stesso art. 59 sulle previsioni dei piani urbanistici comunali e dei regolamenti edilizi. Il terzo comma del citato art. 59 — come sostituito dall'art. 25, l. prov. 31 marzo 2003, n. 5, e dall'art. 14, comma 3, l. prov. 2 luglio 2007, n. 3, prevede, poi, che « edifici siti in zone residenziali non soggette a un piano di attuazione possono essere demoliti e ricostruiti nei limiti della cubatura e dell'altezza preesistenti, rispettando però gli altri parametri di edificabilità previsti dal piano comunale ». Tale previsione normativa, ai fini della qualificazione dell'intervento edilizio come ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione, a differenza dalla disciplina statale di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) d.p.r. n. 380/2001, non postula dunque la « fedele ricostruzione » con il rispetto della volumetria e della sagoma dell'edificio preesistente, ma sancisce la continuità tra i due manufatti alla sola condizione del rispetto di volumetria ed altezza (peraltro, anche nell'ordinamento statale, con la recente novella apportata dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, all'art. 3 del d.p.r. n. 380 del 2001 è stata eliminata la condizione del rispetto della sagoma dell'edificio preesistente). La previsione provinciale trova la

sua ratio giustificatrice nella circostanza che, a cagione della sua particolare conformazione geomorfologica, solo una parte esigua del territorio provinciale è suscettibile di utilizzazione edificatoria, e nella conseguente filosofia di risparmio del territorio che permea la locale legislazione urbanistica. - Foro amm., 2015, 5, 1429 (s.m.)

C. Stato, 7 dicembre 2015, n. 5563

Un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell'edificio preesistente, intesa quest'ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale, configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia. - Redazionale Giuffrè amm., 2015

Cass. Civ., 19 aprile 2016, n. 7706

Ai fini dell'osservanza delle norme in materia di distanze legali stabilite dall'art. 873 c.c. e segg., e delle norme dei regolamenti locali integrativi della disciplina codicistica, deve ritenersi "costruzione" qualsiasi opera non completamente interrata avente i caratteri della solidità, stabilità ed immobilizzazione rispetto al suolo anche mediante appoggio o incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica contestualmente realizzato o preesistente e ciò indipendentemente dal livello di posa ed elevazione dell'opera stessa, dai caratteri del suo sviluppo aereo dall'uniformità e continuità della massa dal materiale impiegato per la sua realizzazione, dalla sua destinazione; e che, salvo l'ipotesi di sporti o aggetti in funzione meramente complementare o decorativa, gli accessori e le pertinenze che abbiano dimensioni consistenti e siano stabilmente incorporati al resto dell'immobile, in guisa da ampliarne la superficie o la funzionalità, assumono il carattere di costruzione, sicché se ne deve tener conto ai fini dell'accertamento del rispetto della normativa sulle distanze, a maggior ragione qualora le distanze tra costruzioni siano stabilite in un regolamento edilizio comunale che non preveda espressamente un diverso regime giuridico per le costruzioni accessorie. - Guida al Diritto, 2016, 27, 55

Cass. Civ., 11 maggio 2016, n. 9646

In tema di rispetto delle distanze legali tra costruzioni, la sopraelevazione di un edificio preesistente, determinando un incremento della volumetria del fabbricato, va qualificata come nuova costruzione, sicché deve rispettare la normativa sulle distanze vigente al momento della sua realizzazione, non potendosi automaticamente giovare del diritto di prevenzione caratterizzante la costruzione originaria, che si esaurisce con il completamento, strutturale e funzionale, di quest'ultima - Massimario Giustiana Civile 2016

C. Stato, 1 agosto 2016, n. 3466

La ricostruzione di un edificio esistente in altro sito seppur nello stesso lotto, ma non nella stessa area di sedime, integra a tutti gli effetti un nuovo edificio. - Redazionale Giuffrè amm., 2016

T.A.R. Lombardia (Brescia), 30 novembre 2016, n. 2274

Una volta stabilito che l'opera realizzata è completamente diversa da quella preesistente, essa deve rispettare nella sua interezza le disposizioni in materia di distanze, non potendosi effettuare valutazioni parcellizzate riguardanti le singole porzioni. La deroga al rispetto delle norme sulle distanze tra le costruzioni è ammessa quando si tratti di interventi che comportano il recupero di un bene esistente già collocato a distanza inferiore a quella legale. Quando, invece, l'intervento, in ragione dell'entità delle modifiche apportate al fabbricato, renda l'opera realizzata nel suo complesso oggettivamente diversa da quella preesistente, l'osservanza delle disposizioni sulle distanze recate dall'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968 si rende comunque necessaria e ciò in ragione dell'interesse protetto da dette disposizioni volte alla salvaguardia di imprescindibili esigenze igienico - sanitarie, che potrebbero venire irrimediabilmente compromesse dalla creazione di malsane intercapedini. In base a questo orientamento, dunque, anche gli interventi di ristrutturazione

edilizia che determinano la creazione di un fabbricato del tutto diverso devono essere realizzati nel rispetto delle norme dettate in materia di distanze (nel caso di specie, è stato accertato che le prescrizioni dettate dall'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968 non sono state rispettate, in quanto l'immobile ricostruito è stato collocato ad una distanza inferiore a dieci metri dalla parete finestrata dell'edificio di proprietà del ricorrente e a meno di cinque metri dal confine) - Foro amm., 2016, 11, 2707 (s.m.)

C. Stato, 27 aprile 2017, n. 4337

La disposizione dell'articolo 9 n. 2 del Dm n. 1444 del 1968, che prescrive la distanza di dieci metri che deve sussistere tra edifici antistanti, riguarda "nuovi edifici" intendendosi per tali gli edifici (o parti e/o sopraelevazioni di essi) "costruiti per la prima volta" e non già edifici preesistenti, per i quali, in sede di ricostruzione, non avrebbe senso prescrivere distanze diverse; del resto, ai sensi dell'articolo 41-quinquies della legge 17 agosto 1942 n. 1150, "i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi" (quelli di cui al successivo Dm n. 1444 del 1968), sono imposti "ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti". Ciò significa che essi sono previsti dalla norma primaria per la "nuova" pianificazione urbanistica e non già per intervenire sull'esistente, tanto meno se rappresentato da un singolo edificio (a meno che "l'esistente" non sia esso stesso complessivamente oggetto di pianificazione urbanistica) - Guida al Diritto, 2018, 5, 114

C. Stato, 27 giugno 2017, n. 4728

È illegittimo il rilascio di un permesso di costruire per la ricostruzione di un edificio residenziale crollato, allorquando il nuovo manufatto - ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime - non rispetti il limite delle distanze dal confine e/o dagli altri fabbricati previsto dalle norme contenute nel codice civile e negli strumenti urbanistici locali, atteso che esso rappresenta, quanto alla sua collocazione fisica, un « novum », soggetto al rispetto delle norme sulle distanze, indipendentemente dalla sua qualificazione in termini di ristrutturazione edilizia o di nuova costruzione. - Riv. giur. edilizia, 2017, 6, I, 1327

T.A.R. Sardegna (Cagliari), 31 gennaio 2018, n. 53

Qualora il manufatto che costituisce il risultato di una ristrutturazione edilizia venga comunque ricostruito con coincidenza di area di sedime e di sagoma, esso - proprio perché « coincidente » per tali profili con il manufatto preesistente - potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze previste dalle norme del codice civile, dai regolamenti edilizi e dalla pianificazione urbanistica, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze (e magari preesisteva anche alla stessa loro previsione normativa); invece, nel caso in cui il manufatto venga ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime, occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte, proprio perché esso - quanto alla sua collocazione fisica - rappresenta un novum, come tale tenuto a rispettare - indipendentemente dalla sua qualificazione come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione - le norme sulle distanze. - Foro amm. 2018, 1, 139

T.A.R. Veneto (Venezia), 5 luglio 2018, n. 824

La norma di cui all'art. 30 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98, nell'eliminare l'obbligo del rispetto della sagoma strutturale preesistente non ha portata retroattiva in tanto in quanto dà luogo ad una diversa composizione funzionale del concetto di ristrutturazione si da ampliarne, in modo del tutto nuovo, il contenuto materiale. Si può infatti escludere che tale norma statale proprio per evidenti ragioni lessicali, assuma le caratteristiche di interpretazione autentica, atteso che la disposizione non ha introdotto norme di condono né di

sanatoria edilizi e non è suscettibile di applicazione a fattispecie antecedenti alla sua entrata in vigore, non essendo munita di efficacia retroattiva.

T.A.R. Lombardia (Brescia), 26 settembre 2018, n. 916

Con riferimento alla ipotesi di ristrutturazione "ricostruttiva" è richiesta — fino alla modifica recata agli artt. 3 e 10 d.P.R. n. 380/2001 dal d.l. 21 giugno 2013 n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013 n. 98 —, oltre alla preesistenza certa del fabbricato identificabile nelle sue componenti strutturali (c.d. demoricostruzione), identità di volumetria e di sagoma; in difetto, si configura una nuova costruzione, con la conseguente applicabilità anche delle norme sulle distanze - Riv. giur. edilizia, 2018, 6, I, 1630

Cass. Civ., 10 gennaio 2019, n. 473

Nell'ambito delle opere edilizie la semplice "ristrutturazione" si verifica ove gli interventi, comportando modificazioni esclusivamente interne, abbiano interessato un edificio del quale sussistano e rimangano inalterate le componenti essenziali (quali i muri perimetrali, le strutture orizzontali, la copertura), mentre è ravvisabile la "ricostruzione" allorché dell'edificio preesistente dette componenti siano venute meno, per evento naturale o per volontaria demolizione, e l'intervento si traduca nell'esatto ripristino del manufatto preesistente senza alcuna variazione rispetto al precedente stato di fatto. In presenza di tali aumenti, si verte, invece, in ipotesi di "nuova costruzione", come tale sottoposta alla disciplina in tema di distanze vigente al momento della medesima, nel suo complesso, ove lo strumento urbanistico rechi una norma espressa con la quale le prescrizioni sulle maggiori distanze previste per le nuove costruzioni siano estese anche alle ricostruzioni, ovvero, ove una siffatta norma non esista, solo nelle parti eccedenti le dimensioni dell'edificio originario. - Guida al Diritto, n. 19/2019, p. 59

C. Stato, 14 febbraio 2019, n. 2163

Indipendentemente dalla qualificazione di un intervento in termini di ristrutturazione o di nuova costruzione, nell'ipotesi in cui un manufatto venga ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime, occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte poiché esso - quanto alla sua collocazione fisica - rappresenta un novum, come tale tenuto a rispettare le norme sulle distanze. - Guida al Diritto, 2019, 19, 84

T.A.R. Bolzano, 5 giugno 2019, n. 181

Se la disciplina statale attuale ammette, nell'ambito della "ristrutturazione edilizia", anche la demolizione e ricostruzione "non fedele", la legge urbanistica provinciale, a sua volta, pur prescindendo dalla espressa riconduzione degli interventi demo-ricostruttivi tra quelli di "ristrutturazione edilizia", non di meno al comma 3 dell'art. 59 della l.u.p., li ammette nell'ambito della volumetria, dell'altezza e dei distacchi preesistenti. Una volta venuto meno ogni riferimento al vincolo di sagoma e ammesso dunque che una ristrutturazione cd. pesante, realizzata cioè mediante demo-ricostruzione, possa portare a una movimentazione dei volumi, il rispetto dell'altezza preesistente ai fini della qualificazione dell'intervento demo-ricostruttivo come "ristrutturazione edilizia", si riferisce al solo caso in cui detta altezza superi quella ammessa dal P.U.C. Nella diversa ipotesi in cui, invece, detta altezza non superi quella ammessa dal P.U.C., nel ricostruire la preesistenza nei limiti della volumetria originaria, nulla osta a che l'altezza possa essere portata sino a quella massima ammessa. Ciò chiarito, va evidenziato che nel secondo capoverso dell'art. 59, comma 3, della l.u.p. per la demo-ricostruzione totale è previsto il diritto al mantenimento delle distanze preesistenti (salvo comunque il rispetto del minimo civilistico). Tale disposizione deve essere letta nel senso che per l'edificio ricostruito possano essere osservate le distanze preesistenti, laddove più favorevoli rispetto a quelle previste dal P.U.C., tuttavia nelle sole parti in cui esso non ecceda la sagoma originaria. Diversamente, per le parti che sulla scorta della movimentazione dei volumi

ammessa dall'intervento demo-ricostruttivo, fuoriescano dalla sagoma preesistente, devono essere osservati i limiti distanziali prescritti dal P.U.C.

B. Ricostruzione di ruderi o edifici demoliti

T.A.R. Bolzano, 5 agosto 2004, n. 374

Dieser Senat teilt den in der vorwiegenden Rechtsprechung (siehe unter anderem Staatsrat Nr. 2142 vom 15.4.2004, V. Sekt.) vertretenen Standpunkt, gemäß welchem der Abbruch und Wiederaufbau nur von bestehenden Gebäuden und nicht auch von Ruinen zulässig ist, sowie dass ein Bauwerk die Umfassungsmauern und die Dacheindeckung aufweisen muss, um als Gebäude zu gelten.

T.A.R. Campania (Napoli), 15 giugno 2011, n. 3184

Il ripristino filologico non è una categoria edilizia definita a cui può ascriversi una determinata disciplina normativa, bensì è un tipo peculiare di intervento previsto della normativa edilizia comunale per la ricostruzione di ruderi o edifici crollati in alcune zone del territorio comunale. Al fine però di ricondurlo sotto una determinata disciplina, anche per valutare l'applicabilità delle norme sulle distanze legali, è necessario procedere alla sua qualificazione urbanistica sussumendolo sotto una categoria edilizia di intervento edilizio compiutamente disciplinata dalla legislazione vigente.

T.A.R. Campania (Napoli), 5 aprile 2012, n. 1645

per quanto riguarda gli interventi di ripristino di edifici diruti, occorre distinguere l'ipotesi in cui esista un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua fedele ricostruzione (nel qual caso è possibile parlare di demolizione e ricostruzione, e dunque, di ristrutturazione) dall'ipotesi in cui, invece, sussista un organismo edilizio dotato di sole mura perimetrali e privo di copertura (nel qual caso, gli interventi in questione non possono essere classificati come interventi di restauro e risanamento conservativo, ma di nuova costruzione, attesa la mancanza di elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare). Intanto, può attuarsi un intervento di ristrutturazione edilizia (di demolizione e ricostruzione) in quanto esista un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua fedele ricostruzione, mentre non è ravvisabile affatto intervento nei confronti di ruderi o edifici da tempo demoliti, attesa la mancanza di elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare, configurandosi in questa evenienza, invero, un intervento di nuova costruzione, assoggettato ai limiti stabiliti dalla vigente disciplina urbanistica - Foro amm., TAR, 2012, 4, 1311

T.A.R. Campania (Napoli), 7 novembre 2017, n. 5234

Perché un intervento sia qualificabile in termini di ristrutturazione mediante "demolizione e ricostruzione" è necessaria sia la presenza di una qualche traccia materiale della preesistenza del fabbricato, sia un rapporto di continuità con la preesistenza (nel caso di specie, la domanda di permesso di costruire presentata per un intervento edilizio di "ricostruzione" era stata rigettata per via dell'assenza fisica e materiale di ogni traccia del preesistente fabbricato, demolito in seguito ad un sisma negli anni '80, e la cui area di insidenza era stata medio tempore sottoposta a trasformazione edilizia ed urbanistica, in quanto destinata, a seguito di interventi di recinzione e pavimentazione regolarmente assentiti, a parcheggio all'aperto)

T.A.R. Puglia (Lecce), 20 marzo 2018, n. 917

L'attività di ricostruzione di ruderi è stata concordemente considerata, a tutti gli effetti, realizzazione di una nuova costruzione (cfr. Cass. pen. 20 febbraio 2001, n. 13982; Cons. Stato, V, 1° dicembre 1999, n. 2021), avendo questi perduto i caratteri dell'entità urbanistico-edilizia originaria sia in termini strutturali che funzionali" (ex multis, Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 5 dicembre 2016, n. 5106) e non potendo i ruderi medesimi essere considerati come edifici allo stato esistenti.

T.A.R. Puglia (Bari), 9 aprile 2018, n. 530

È da escludere che la ricostruzione di un rudere sia riconducibile nell'alveo della ristrutturazione edilizia nel caso in cui manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare: in particolare, un manufatto costituito da alcune rimanenze di mura perimetrali, ovvero un immobile in cui sia presente solo parte della muratura predetta, e sia privo di copertura e di strutture orizzontali, non può essere riconosciuto come edificio allo stato esistente. In mancanza di elementi strutturali non è infatti possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare e i ruderi non possono che considerarsi alla stregua di un'area non edificata. Non sono quindi sottratti al regime del permesso di costruire le opere delle quali non sia possibile accertare la preesistente consistenza, fermo restando che se l'intervento è eseguito in zona vincolata deve, in ogni caso, essere anche rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente tanto per gli interventi di demolizione e ricostruzione quanto per quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione - Foro amm. 2018, 4, 734

C. Rilevanza degli elementi aggettanti

T.A.R. Liguria (Genova), 10 luglio 2009, n. 1736

In sede di verifica del rispetto della norma sulla distanza tra pareti finestrate, norma di ordine pubblico derivante dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, il balcone aggettante può essere ricompreso nel computo della distanza ai sensi della norma in questione solo nel caso in cui una norma di piano preveda ciò. - Foro amm., TAR, 2009, 7-8, 2050 (s.m.)

Cass.Civ., 22 luglio 2010, n. 17242

In tema di distanze legali fra edifici, mentre rientrano nella categoria degli sporti, non computabili ai fini delle distanze, soltanto quegli elementi con funzione meramente ornamentale, di rifinitura od accessoria (come le mensole, le lesene, i cornicioni, le canalizzazioni di gronda e simili), costituiscono, invece, corpi di fabbrica, computabili ai predetti fini, le sporgenze degli edifici aventi particolari proporzioni, come i balconi, costituite da solette aggettanti anche se scoperte, di apprezzabile profondità ed ampiezza. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto violata la distanza legale tra edifici prescritta in cinque metri dal confine, dal regolamento edilizio applicabile in giudizio, per la presenza di balconi aggettanti sovrastati da archi murari solidali con il fabbricato che per la loro profondità ed ampiezza determinavano un ampliamento della superficie e del volume). - Riv. giur. edilizia, 2010, 6, I, 1847

T.A.R. Bolzano, 27 ottobre 2010, n. 234

Le norme di attuazione al PUC comunale in base alle quali "Nella misura delle distanze non si computano i balconi, i cornicioni, le gronde e le pensiline fino ad un aggetto di 1,5 m" non consentono di ritenere parimenti esclusi dalla misurazione delle distanze anche ulteriori corpi aggettanti di dimensioni non ridotte, quali un camminamento esterno di ampiezza pari a cm 60, i quali assumono di conseguenza rilevanza per il computo delle distanze tra edifici e dai confini.

T.A.R. Lombardia (Milano), 4 maggio 2011, n. 1174

In tema di distanze fra edifici, mentre rientrano nella categoria degli sporti, non computabili ai fini delle distanze, soltanto quegli elementi con funzione meramente ornamentale, di rifinitura od accessoria, come le mensole, le lesene, i cornicioni, le canalizzazioni di gronda e simili, costituiscono corpi di fabbrica, computabili nelle distanze fra costruzioni, le sporgenze di particolari proporzioni, come i balconi, costituite da solette aggettanti anche se scoperte, di apprezzabile profondità ed ampiezza. - Foro amm., TAR, 2011, 5, 1522 (s.m.)

T.A.R. Toscana (Firenze), 9 giugno 2011; n. 993

L'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968, che prescrive la distanza minima di 10 mt. lineari tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, ha natura di norma di ordine pubblico; tuttavia, il balcone aggettante può essere ricompreso nel computo della predetta distanza solo nel caso in cui una norma di piano lo preveda. - Riv. giur. edilizia, 2011, 5, 1377

T.A.R. Lazio (Roma), 10 ottobre 2012, n. 8371

Per quanto concerne la distanza tra edifici, la normativa civilistica esclude dal calcolo gli elementi ornamentali e gli aggetti di minima entità. In tal senso può inquadrarsi la norma del regolamento edilizio comunale, la quale, richiamando le disposizioni del codice civile, determina la distanza tra fabbricati nella lunghezza del segmento minimo congiungente la parte più sporgente e quella prospiciente, esclusi gli aggetti di copertura, gli elementi ornamentali, le pensiline, i balconi a balzo fino a 1 ml., ecc., che non concorrono alla determinazione della sagoma dell'edificio. - Foro amm., TAR, 2012, 10, 3185

C. Stato., 21 ottobre 2013, n. 5108

Non sono computabili nel calcolo della distanza fra edifici gli sporti, le parti che hanno funzione ornamentale e decorativa (es. le mensole, le lesene, i risalti verticali), le canalizzazioni di gronde e i loro sostegni, gli aggetti, gli elementi di ridotte dimensioni e gli altri manufatti di minima entità; non possono invece essere esclusi dal computo le pensiline, i balconi e tutte quelle sporgenze che, per le particolari dimensioni, sono destinate anche ad estendere ed ampliare la parte concretamente utilizzabile per l'uso abitativo dell'edificio. - Foro Amm., CdS, 2013, 10, 2757 (s.m.)

C. Stato, 22 ottobre 2013, n. 5557

È condivisibile l'interpretazione secondo la quale, in presenza di una norma di piano o regolamento edilizio che esclude i balconi aggettanti fino a una misura modesta - quale mt. 1,60 - dal computo delle distanze, può ritenersi legittima. Ciò sia per il dato letterale dell'art. 9 del DM 1444/68, in cui si parla di pareti finestrate, sia perché il mancato computo del balcone di una misura modesta, quale mt. 1,60, non contrasta con la funzione igienicosanitaria (evitare intercapedini malsane) della stessa disposizione, dal momento che un balcone di tali dimensioni si configurava come un manufatto di modesta estensione, che costituisce una entità trascurabile rispetto agli interessi tutelati dalla normativa di sicurezza, salubrità e igiene. I mt. 1,60 possono in questo senso legittimamente intendersi quale il limite di tolleranza sotto il quale il balcone diventa irrilevante.

C. Stato; 29 ottobre 2014, n. 1000

Il balcone c.d. aggettante può essere ricompreso nel computo della distanza dal confine solo nel caso in cui una norma di piano lo preveda espressamente. - Redazione Giuffrè amm., 2014

Cass. Civ., 9 gennaio 2014, n. 5753

Ai fini della disciplina sulle distanze legali, è "costruzione" qualsiasi opera stabilmente infissa al suolo (nella specie, un "bungalow") che, per solidità, struttura e sporgenza dal terreno, possa creare

quelle intercapedini dannose che la legge, stabilendo la distanza minima tra le costruzioni, intende evitare - Massimario Giustizia Civile 2014

C. Stato, 31 luglio 2014, n. 4049

È legittima la norma tecnica di attuazione (n.t.a.) che, ferme restando le distanze minime inderogabili tra confini e fabbricati vicini, detta come criterio di misurazione per le facciate che presentino componenti aggettanti, che le distanze si misurino ortogonalmente dagli stessi solo quando gli aggetti abbiano una sporgenza superiore a metri 1,50; la norma prescrive a contrario che, qualora le sporgenze non superino tale limite, le distanze dovranno misurarsi dalla facciata. Tale criterio è dettato dall'esigenza di trovare una soluzione ragionevolmente elastica in tutti i casi in cui le diverse sporgenze presenti sulla facciata sono, per il loro ridotto ingombro, tali da non costituire un vulnus agli interessi urbanistici e dominicali. - Riv. giur. edilizia, 2014, 5, I, 1075

T.A.R. Bolzano, 26 aprile 2016, n. 145

Art. 1 der Durchführungsbestimmungen zum Bauleitplan [...] in Bezug auf Grenzabstände keine Ausnahmen für Terrassen vorsieht – im Gegensatz zu Balkonen, Dachvorsprüngen, Gesimsen und Vordächern bis zu einer Auskragung von 1,5 m - und auf jeden Fall der Abstand zwischen den Wintergärten und der südlichen Terrassengrenze mehr als 1,5m beträgt, rückt die bebaute Fläche der Bp. 565 nunmehr im südlichen Teil bis auf 3,6 bzw. 4,9 m an die Grundstücksgrenze heran.

Cass. Civ., 19 settembre 2016, n. 18282

In tema di distanze legali fra edifici, rientrano nella categoria degli sporti, non computabili ai fini delle distanze, soltanto quegli elementi con funzione meramente ornamentale, di rifinitura od accessoria (come le mensole, le lesene, i cornicioni, le canalizzazioni di gronda e simili), mentre costituiscono corpi di fabbrica, computabili ai predetti fini, le sporgenze degli edifici aventi particolari proporzioni, come i balconi, costituite da solette aggettanti anche se scoperte, di apprezzabile profondità ed ampiezza. - Massimario Giustizia Civile 2016

T.A.R. Toscana (Firenze), 8 giugno 2017, n. 785

Non sono computabili ai fini delle distanze tra edifici solamente: - gli sporti (cioè le sporgenze che non sono non attinenti alle caratteristiche del corpo di fabbrica che racchiude il volume che si vuol distanziare); - le parti che hanno funzione ornamentale e decorativa (es. le mensole, le lesene, i risalti verticali); - le canalizzazioni di gronde e i loro sostegni; - gli aggetti, gli elementi di ridotte dimensioni e gli altri manufatti di minima entità. Non possono invece essere esclusi dal computo delle distanze le pensiline, i balconi e tutte quelle sporgenze (anche dei generi ora indicati), che le particolari dimensioni sono destinate anche ad estendere ed ampliare la parte concretamente utilizzabile per l'uso abitativo dell'edificio.

Cass. Civ., 5 gennaio 2018, 166

Poiché il balcone, estendendo in superficie il volume edificatorio, costituisce corpo di fabbrica, e poiché l'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968 - applicabile alla fattispecie, disciplinata dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, come modificata dalla legge n. 765 del 1967 - stabilisce la distanza minima di mt. 10 tra pareti finestrate e pareti antistanti, un regolamento edilizio che stabilisca un criterio di misurazione della distanza tra edifici che non tenga conto dell'estensione del balcone, è "contra legem" in quanto, sottraendo dal calcolo della distanza l'estensione del balcone, viene a determinare una distanza tra fabbricati inferiore a mt. 10.

C. Stato, 20 settembre 2018, n. 6357

La considerazione del balcone aggettante alla stregua di sporto minimo e di carattere meramente ornamentale, scomputabile in quanto tale dalla misurazione delle distanze tra pareti finestrate e

manufatti antistanti, presuppone in ogni caso l'esistenza di una norma dello strumento urbanistico locale che ne contempli espressamente la non computabilità nei termini suddetti.

T.A.R. Bolzano, 10 ottobre 2018, n. 301

Die Rechtsprechung, auch dieses Gerichtes, hat zudem geklärt, dass auf Grund einer einheitlichen Auslegung des zivilrechtlichen Begriffes „Gebäude“ in Zusammenhang mit der Abstandsregelung, nur jene Gebäudeteile als nicht abstandsrelevant bezeichnet werden können, die reine Zierzwecke erfüllen, während hingegen jene Teile, welche dazu dienen das Gebäude an sich bzw. dessen Nutzung zu erweitern, wie z.B. die Balkone, sehr wohl abstandsrelevant sind.

T.A.R. Puglia (Bari), 2 aprile 2019, n. 485

Ai fini del calcolo delle distanze tra edifici assumono rilievo tutti gli elementi costruttivi, anche accessori, qualunque ne sia la funzione, aventi carattere della solidità, della stabilità e della immobilizzazione, salvo che si tratti di sporgenze e di aggetti di modeste dimensioni con funzione meramente decorativa e di rifinitura, tali da potersi definire di entità trascurabile rispetto all'interesse tutelato dalla norma riguardata nel suo triplice aspetto della sicurezza, della salubrità e dell'igiene. - Riv. giur. edilizia, 2019, 4, I, 1097

**D. Maggiorazione dell'altezza in relazione al fabbricato più alto
(art. 9 D.M. 1444/1968)**

T.A.R. Bolzano, 17 dicembre 2014, n. 285

Pur in presenza di decisioni contrastanti sull'applicabilità della disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968 per zone differenti dalla C), che potrebbe apparire come una "disposizione di chiusura, valida per tutte le zone, nelle quali viene comunque imposto un distacco minimo di tipo relativo, pari all'altezza del fabbricato più alto, il Collegio privilegia l'interpretazione che sostiene che si debba considerare esattamente il tenore testuale della disposizione normativa che si assume violata, in quanto il citato art. 9, infatti, riferisce letteralmente il limite corrispondente all'altezza dell'edificio più alto ai soli edifici ricadenti nelle zone C.

T.A.R. Bolzano, 20 luglio 2016, n. 280

L'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 pare più correttamente riferirsi alla sola zona C, con la conseguenza che trovandosi l'intervento edilizio a interessare una zona B di completamento, la maggiorazione della distanza nella misura pari all'altezza del fabbricato più alto, prescritta dalla richiamata disposizione, non trova applicazione.

T.A.R. Piemonte (Torino), 12 gennaio 2019, n. 17

L'art. 9 del d.M. lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che prevede una distanza minima assoluta di metri 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti ovvero, quando uno degli edifici che si fronteggiano abbia altezza superiore a metri 10, una distanza almeno pari all'altezza del fabbricato più alto, si riferisce letteralmente ai soli edifici ricadenti nelle zone C, mentre nel caso degli edifici ricadenti in zona B trova applicazione il solo limite di 10 m tra pareti finestrate.

NOTIZEN / NOTE

„[...] Die 10 m-Abstandsregelung trägt auch zum Erhalt des sozialen Friedens bei, denn niemandem gefällt es, wenn der Nachbar - um ein bildhaftes Beispiel zu nennen - in nur 3 m Entfernung vom eigenen Fenster eine Mauer hochzieht [...].“

Verwaltungsgericht Bozen, Urteil Nr. 295/2014

