

Settore polizia locale, appalti ed edilizia privata**U.O.C. Edilizia Privata**

Prot. n. 69177 del 30/10/2020
Dirigente: dott. Claudio Vanin

Al responsabile dell'ufficio Edilizia Privata
Ai tecnici istruttori dell'ufficio Edilizia Privata
e p.c. Al responsabile dell'ufficio Urbanistica

Oggetto: Intervento di demolizione e ricostruzione ai sensi degli artt. 2-bis e 3 del d.P.R. 380/2001, come modificati dalla L. 120/2020 di conversione del D.L. 76/2020 (decreto semplificazione) - prime indicazioni applicative.

Prontuario applicativo in caso di demolizione e ricostruzione con ampliamento di un edificio presente (Art. 2 bis, comma 1-ter, DPR n. 380/2001).

1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle [zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444](#), o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.

Nuova disciplina delle distanze

Principi generali

- A)** la ricostruzione di un edificio demolito anche se con diverso sedime, sagoma, tipologia può avvenire entro i limiti della distanza tra fabbricati e del confine dell'edificio preesistente;
- B)** anche gli ampliamenti riconosciuti a titolo di incentivo in sede di ricostruzione possono essere realizzati entro i limiti della distanza dell'edificio preesistente in deroga ai parametri previsti per le nuove costruzioni a prescindere che si tratti di ristrutturazione o nuova costruzione;
- C)** tale normativa non trova applicazione:
- 1) nelle zone A o nelle zone assimilate in base alla normativa regionale o ai piani urbanistici comunali;
 - 2) nei centri e nuclei storici "consolidati";

3) negli ambiti di particolare pregio storico ed architettonico.

In tali casi la deroga alle distanze potrà essere prevista nell'ambito di un P.U.A. ed a prescindere dalle distanze preesistenti.

Regole applicative

1) Nel caso di demolizione e ricostruzione di un edificio, con o senza ampliamento, vanno prese come riferimento le distanze proprie del fabbricato preesistente sia dagli edifici prospicienti che dai confini ed il fabbricato ricostruito non deve avanzare rispetto ai due fronti, ma può essere arretrato anche senza rispettare i parametri legali dei distacchi previsti per i nuovi interventi.

2) In caso di ampliamento vanno tenuti distinti gli ampliamenti ordinari previsti dal P.I. (secondo l'indice o scheda urbanistica) da quelli incentivanti, che possono essere cumulati anche nello stesso progetto e non necessariamente essere collegati alla rigenerazione urbana.

3) Solo l'ampliamento incentivante può essere realizzato in deroga delle distanze, ma entro i limiti dettati dalle preesistenze. Nel caso in cui un progetto preveda un ampliamento utilizzando sia la volumetria ordinaria residua prevista dal P.I. che quella prevista a titolo di incentivo, solo la quota parte di volumetria incentivante potrà essere realizzata in deroga alla distanza legale prevista per le nuove costruzioni, mentre quella ordinaria dovrà essere sviluppata rispettando i parametri legali per le nuove costruzioni.

4) la deroga non riguarda l'altezza e va rispettato il DM n. 1444/1968.

5) Più complesso risulta individuare le aree e le zone dove la disciplina sopra riportata non trova applicazione.

Di certo non trova applicazione nelle ZTO A e nei centri storici delimitati dallo strumento urbanistico e nelle zone di particolare pregio storico ed architettonico.

Quindi nelle aree con vincolo paesaggistico la normativa descritta trova applicazione, sempre che non ricorrano altre ipotesi di esclusione, di cui si dirà in apposito paragrafo.

Non trova applicazione anche nelle aree assimilate alla zona A della l.r. o degli strumenti urbanistici.

Un esempio di aree assimilate la si trova, ad esempio, al secondo comma dell'art. 40 della l.r. n. 11/2004, che prevede:

1. *Si considerano centri storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali.*

2. *Costituiscono parte integrante di ciascun centro storico le aree in esso ricomprese o circostanti che, pur non avendo le caratteristiche di cui al comma 1, sono ad esse funzionalmente collegate in quanto interessate da analoghi modi d'uso.*

Sugli immobili ricadenti in zone assoggettate a tutela dal d.lgs 22 gennaio 2004, n.42

Va sottolineato un aspetto.

Gli immobili assoggettati a vincolo storico monumentale ed a vincolo paesaggistico dal d.lgs n.42/2004 sono assoggettati alla medesima definizione "limitata" di ristrutturazione edilizia, dovendo rispettare sagoma, prospetti sedime e

caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non potendo prevedere ampliamenti di alcun genere.

Diversamente, come si è già accennato, solo gli immobili con vincolo storico monumentale sono esclusi dall'applicazione della disposizione derogatoria contenuta all'art. 2 bis, comma 1 ter del DPR n. 380/2001.

Di conseguenza, qualora nelle zone vincolate dal d.lgs. n. 42/2004 siano ammessi solo interventi di ristrutturazione edilizia i confini dell'intervento andranno determinati sulla base della definizione limitata dell'intervento per tali zone prevista dal citato art. 3 del T.U. sull'edilizia.

Va rimarcato che la definizione dell'intervento e la deroga dalle distanze previste dall'art. 2 bis citato non interferiscono tra loro, in quanto la deroga si applica in ogni caso di demolizione e ricostruzione, sia essa ristrutturazione o nuova costruzione.

A questo punto occorre individuare con esattezza quali sono gli immobili sottoposti a vincolo del Codice dei beni culturali, alla luce di quanto rinviato dal Testo Unico per l'Edilizia DPR 380/01, art. 3, comma 1, lettera d).

Proprio perché la locuzione «*immobili sottoposti a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*» è oggettivamente generica, devono essere intesi nella più ampia accezione del termine (TAR Sardegna II n. 772/2017).

La genericità di questa previsione non consente di operare distinzioni sulla fonte e natura dei vincoli del Codice dei beni culturali, di conseguenza si devono intendere tutti i vincoli senza distinzioni, quindi sono compresi quelli della Parte II e III del Codice (Cass. Pen. 33043/2016).

Non è neppure possibile operare una differenziazione tra l'ambito applicativo specifico di immobili, cioè considerare sia gli edifici che le aree.

Questa genericità non distingue neppure tra vincoli diretti e indiretti, lasciando indurre che dove ci sia un vincolo del Codice, ci si debba approcciare con la massima prudenza in sede di ristrutturazione edilizia “*sostanziale*”.

Circa le variazioni che si possono apportare in sede di ristrutturazione all'edificio ricostruito in zona vincolata alla sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente risulta decisiva la formulazione sul punto dell'art. 3 cit.: “***Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria***”

L'inciso “***Rimane fermo***” fa sì che nelle zone vincolate i confini della ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione non risulta modificato rispetto alla definizione generale presente prima della riforma introdotta con l'art. 1 del D.Lgs. n.301/2002, che per primo ha allargato i confini della ristrutturazione escludendo però le zone vincolate.

Di conseguenza risulta di chiarimento la giurisprudenza che si era formata sulla formulazione della ristrutturazione c.d. pesante di allora, che così disponeva: *“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”*.

Anche se il mancato riferimento alla *“fedele”* ricostruzione di un edificio *“identico”*, consente di introdurre in sede di ristrutturazione pesante di un fabbrico esistente in zona vincolata alcune lievi modifiche, tali da non stravolgere i parametri di riferimento essenziali della preesistenza.

Di conseguenza il nuovo edificio seppure in modo non fedele dovrà essere rispettoso della sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente.

Valutazione, quest’ultima di natura tecnica, che dovrà intervenire volta per volta e che non può essere ancorata in parametri fissi.

Preme di sottolineare un ulteriore aspetto: la definizione degli interventi edilizi è di competenza statale ed eventuali norme regionali e/o comunali che ne modificchino i confini, risulterebbero incostituzionali (sul punto vedi sentenza della Corte Costituzionale n.309 del 23 novembre 2011).

Di conseguenza si ritiene quanto mai opportuno attenersi alla sola definizione contenuta all’art. 3 del D.P.R. n.380/2001 e non più a quella contenuta nell’art. 10 della L.R. 32/2013.

Sull'onerosità del titolo edilizio

Ritengo che la nuova definizione della ristrutturazione edilizia, tale da ricomprendere anche la ricostruzione con ampliamento di edifici completamente diversi rispetto alla preesistenza, non incida sul regime contributivo, disciplinato dall’art. 16 del DPR n. 380/2001. Il comma 10 di tale disposizione prevede espressamente che *“al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni”*, ma non un preciso obbligo.

Ciò significa che malgrado tali interventi siano considerati di ristrutturazione edilizia, ai fini del contributo vanno considerati come nuova costruzione, almeno che il Comune o la stessa legge che introduce gli incentivi non prevedano diversamente.

Sono dell’avviso che la nuova definizione rilevi al fine di consentire interventi prima non realizzabili al solo fine urbanistico-edilizio senza incidere sul regime contributivo preesistente.

“Come è noto, il [D.L. 21 giugno 2013 n. 69](#), convertito con [L. 9 agosto 2013 n. 98](#), ha apportato sostanziali modifiche all’art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, inserendo tra gli interventi ricompresi nella ristrutturazione edilizia, oltre la demolizione e ricostruzione, anche 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”.

In sostanza, quindi, il legislatore statale ha in tal modo introdotto una nuova fattispecie di interventi, quelli di sola ricostruzione di edifici già crollati o demoliti, i quali, al pari di quelli di demolizione e ricostruzione, rientrano nel novero della ristrutturazione edilizia.

*Tuttavia, il Collegio ritiene che tale novità normativa non incida sulla tematica in esame, perché va considerato che l'**art. 16 del DPR 380/2001**, relativo proprio al "contributo per il rilascio del permesso di costruire", al comma 10 prevede che "al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni", ma non un preciso obbligo.*

E l'art. 25 delle NTA del Comune di Roma, relativo ai "tessuti della Città storica", nel cui ambito rientra l'immobile de quo, al comma 7 prevede che "nelle aree libere, non gravate da vincolo di pertinenza a favore di edifici circostanti, sono ammesse le seguenti categorie o tipologie d'intervento:

a) NE1: Nuova edificazione su singoli lotti liberi o parzialmente edificati, interposti tra lotti edificati dello stesso isolato, e risultanti da demolizioni totali o parziali di preesistenti edifici, storicamente documentati, fino alla SUL e al Vft preesistenti, o secondo i criteri stabiliti per la categoria AMP3; si applica nei tessuti T1, T2, T4, T5, T10".

*Pertanto, il fatto che il Comune abbia applicato agli interventi edilizi programmati dalla ricorrente il contributo previsto per le nuove costruzioni, nonostante la citata normativa di cui al nuovo art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, li ricomprensca ora tra le ristrutturazioni, non concretizza la lamentata violazione normativa; **perché la modifica apportata al citato art. 3 ha inteso solo consentire attività edilizie che prima non sarebbero state consentite, ma senza incidere sulla questione dei contributi di costruzione, potendo quegli interventi, a quel fine, continuare a essere considerate come nuove costruzioni. Cosa che, nella realtà, in effetti sono, soprattutto quando, come nel caso in esame, si tratta di ricostruzione integrale di edifici crollati.***

2) Per quanto riguarda il fatto che, "anche a voler qualificare il suddetto intervento, ai soli fini contributivi, come una nuova costruzione, l'importo definitivo degli oneri di urbanizzazione quantificato dal Comune sarebbe in ogni caso errato, atteso che l'Amministrazione non ha minimamente tenuto conto del piano terra dell'edificio che ... non è stato distrutto ed è ancor oggi esistente, ed ha applicato i parametri previsti dalla Delibera C.C. n. 2961/78 per le "nuove costruzioni" anche alla superficie e ai volumi di tale parte dell'edificio", c'è da dire che nello stesso progetto presentato dalla ricorrente si trova specificato che trattasi di "intervento di ricostruzione di un edificio raso al suolo dai bombardamenti anglo-americani, sullo scalo merci e sul quartiere di San Lorenzo, del 19 luglio 1943", e che "ad oggi ciò che rimane dell'originario edificio distrutto dai bombardamenti è un fatiscente edificio, costituito da due unità immobiliari ad un piano...".

Ora, poiché di fatiscente si dice con riferimento a edificio o altra struttura architettonica che è prossima a crollare, o comunque in rovina, è ovvio che, per un edificio siffatto, non vi sono superfici o "volumi" che possono essere presi in

considerazione al fine di sottrarre il relativo contributo di costruzione da quello totale dell'intero edificio da costruire; e ciò per la semplice ragione che l'edificio andrà interamente ricostruito.

3) Le superiori considerazioni, relative in particolare al fatto che, al fine del calcolo dei contributi di costruzione dovuti, l'intervento edilizio di ricostruzione di edificio crollato possa essere considerato come "nuova costruzione", valgono a dimostrare l'infondatezza anche del 3° motivo di ricorso, con cui la ricorrente contesta la nota n. 42655 del 28.05.2012, che ha determinato in € 105.300,66, ai sensi dell'art. 7, comma 20, NTA, gli oneri di monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti relativi al progetto presentato dalla ricorrente, e che secondo la ricorrente sarebbe illegittima perché ha posto tali obblighi a suo carico "nell'errato presupposto che l'intervento fosse riconducibile ad una nuova costruzione (e comportasse quindi aumento di SUL) e non invece ... a una ristrutturazione edilizia". Poiché anche la determinazione del suddetto importo consegue all'aver qualificato l'intervento proposto come nuova costruzione, anche questo motivo va ritenuto infondato. (Tar Lazio, sez.ii, 24 maggio 2019 n. 6419)

In tale decisione, riportata per esteso il giudice amministrativo in modo convincente conferma le conclusioni prese innanzi, affermando l'autonomia del sistema contributivo dalle definizioni degli interventi edilizi, che nel caso di ricostruzione di un diverso edificio demolito pare "ovvio" possa essere assoggettato alla piena onerosità.

L'autonomia tra sistema contributivo e qualificazione dell'intervento edilizio trova conferma anche all'art. 3 della L.R. n.51 del 2019, riguardante i sottotetti, che assoggetta agli oneri previsti per le nuove costruzioni il recupero abitativo dei sottotetti.

Ad avvalorare questa precisazione soccorre anche l'art. 10 della L.R. n. 14/2019, che al 3° comma prevede una riduzione del contributo afferente al costo di costruzione per i soli ampliamenti previsti nel precedente art. 6 e nulla dice per gli interventi sostitutivi con incentivi volumetrici disciplinati dall'art. 7, lasciando così intendere che al fine del contributo gli interventi sostitutivi di cui a quest'ultima norma (con o senza ampliamento) vanno considerati nuova costruzione.

A ciò si aggiunga che da un esame del Prontuario comunale per la determinazione dell'onerosità del permesso di costruire mi pare di aver colto che al di là della qualificazione dell'intervento (ristrutturazione edilizia) il Comune di Jesolo già discrimini la demolizione e ricostruzione con la stessa sagoma o con sagoma diversa.

Non vedo ragione, pertanto, di cambiare i criteri di calcolo del contributo sino ad oggi seguiti.

Mi riservo, peraltro, di ritornare su questo complesso aspetto, che merita maggiore approfondimento.



Il dirigente
settore polizia locale, appalti ed edilizia privata
dott. Claudio Vanin

Documento informatico sottoscritto con firma elettronica ai sensi e con gli effetti di cui agli artt. 20 e 21 del d. lgs. 07/03/2005, n. 82 "codice dell'amministrazione digitale" e ss.mm.; sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.

Il presente documento, se stampato su supporto cartaceo, riproduce in copia l'originale informatico firmato digitalmente predisposto dal comune di Jesolo e conservato nei propri server, ai sensi degli artt. 3-bis, commi 4-bis, 4-ter e 23 del d. lgs. 07/03/2005 n. 82 succitato. I documenti eventualmente allegati in copia alla presente sono conformi ai rispettivi originali pure conservati nei server del comune di Jesolo.