



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

Circ.CNI n. 650/XIX Sess./2020

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

14/12/2020 00:00:00 U-gp/7987/2020



Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli
Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte
degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: art.10 L.120/2020 (conversione DL. 76/2020 – Decreto Semplificazioni) –
Informativa a cura del CENSU – Circolare MIT e Min. Funzione Pubblica

Cari Presidenti,

la Legge in oggetto ha apportato alcune importanti modifiche al Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001), nella logica della semplificazione delle procedure e chiarezza della normativa.

Il testo dell'articolo, importante anche in prospettiva dell'applicazione del c.d. "superbonus", ha recuperato molte delle proposte elaborate dalla Rete delle Professioni Tecniche, anche nell'ambito dell'apposita commissione del Ministero Infrastrutture e Trasporti, finalizzata a proporre le modifiche della norma e che ha di recente completato il proprio lavoro, con la presenza importante del CNI.

Purtuttavia restano ancora alcune criticità ed aspetti non risolti, anche perché, in sede di conversione in legge del testo proposto, vi sono state alcune resistenze, concretizzatesi in un emendamento approvato notevolmente penalizzante, circa la possibilità di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione nell'ambito dei centri abitati.

Su questo aspetto ci auguriamo che possano esserci modifiche in sede di approvazione del nuovo Testo Unico delle Costruzioni, che sostituirà l'attuale Testo Unico dell'Edilizia.

Nel frattempo, il Censu, d'intesa con il CNI e la sezione regionale del Friuli V.G. e di quelle provinciali di Rimini, Parma e Torino, ha organizzato un importante webinar, tenutosi il 4/12/2020, con la partecipazione di esperti.

Su richiesta del CNI, allo scopo di diffondere la conoscenza della nuova norma ed anche delle problematiche connesse, ha invitato il presidente del Censu, Paolo La Greca, che ringraziamo, a redigere un resoconto del convegno, soprattutto finalizzato a sintetizzare, in modo chiaro ed esaustivo, il tema, e che abbiamo il piacere di riportare di seguito, allegando anche la locandina del convegno.

Cordiali saluti.

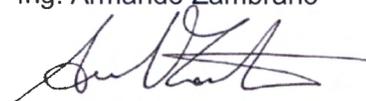
IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Ing. Angelo Valsecchi



IL PRESIDENTE

Ing. Armando Zambrano



Allegati:

- Circolare MIT e Min. Funzione Pubblica
- Locandina convegno

La complessità della semplificazione si supera restituendo all'urbanistica il primato nella trasformazione delle città.

Una riflessione del CeNSU a margine della recente circolare interpretativa dell'art. 10 della L. 120/2020 (conversione del DL 76/2020 "Decreto semplificazioni), emanata dal MIT, di concerto con il Min. Funzione Pubblica.

La necessità di emanare una circolare di sette cartelle, congiuntamente fra MIT e Funzione Pubblica, per chiarire e specificare i contenuti dell'art. 10 della L. 120/2020, riguardanti gli articoli 2-bis e 3 del TU dell'Edilizia DPR 380/2001, evidenzia, da sola, la complessità insita nella materia affrontata.

Ed è proprio con l'intento di far massima chiarezza su una norma che nella volontà del legislatore si propone di rilanciare l'attività edilizia e semplificare le procedure, che lo scorso 4 dicembre si è svolto l'interessante e partecipatissimo Convegno di aggiornamento professionale "Decreto semplificazioni e Dpr 380/2001. Il Testo Unico Edilizia dopo l'entrata in vigore della legge 120/2020", promosso dal CNI e dal CeNSU con la sezione regionali del FVG e del Veneto e di quelle provinciali di Rimini, Parma e Torino.

Il Presidente del CNI, ing. Armando Zambrano nel suo saluto di apertura, ha sottolineato che l'iniziativa del CeNSU si iscrive nell'ambito delle attività condotte dalla Rete delle Professioni tecniche per la riforma del TU edilizia. Il Presidente del Centro Studi Urbanistici, prof. Paolo La Greca, nell'introdurre i lavori, ha evidenziato come il CeNSU, promuovendo l'incontro, guarda oltre il pur necessario approfondimento diretto a professionisti e tecnici sugli effetti del decreto semplificazioni in merito al cambiamento delle nozioni di base per le distanze, la ristrutturazione e la demolicostruzione. È infatti indispensabile, secondo La Greca, riportare la questione della rigenerazione urbana al centro del dibattito urbanistico superando le secche di una normativa che sembra essersi arenata sul dettaglio delle questioni edilizie smarrendo la visione unitaria indispensabile per conseguire i risultati, da tutti auspicati, per riqualificare le città italiane

I relatori della prima sessione Giovanni Cardinale, vicepresidente del CNI, e Gianluigi Capra, vicepresidente CeNSU, coordinati da Marco Colombo, del CDN del CeNSU, si sono soffermati sulle modifiche introdotte e sugli aspetti edilizi e urbanistici anche traguardandoli attraverso il lavoro fatto dal tavolo della RTP per la revisione del 380/2001. Il prof. Dal Prato ha affrontato le disposizioni del recente art. 10 della L. 120/2020, rilevando come queste discendano, almeno nelle intenzioni, dalla dichiarata volontà di rendere più snelle ed efficienti le pratiche della disciplina edilizia allo scopo di favorire ed incentivare la "rigenerazione urbana".

I successivi interventi dell'ing. Giorgio Sandrone, del CDN del CeNSU e dell'Avv. Stefano Bigolaro, presidente dell'associazione veneta degli avvocati amministrativisti, hanno evidenziato la complessità di una norma che, se da un lato agevola gli interventi di demolizione e ricostruzione, dall'altro apparirebbe più restrittiva, escludendo le parti di città ricomprese nelle zone "A".

Da una parte, quindi, è stata riformulata, una volta di più, la disciplina delle demolizioni e ricostruzioni aprendo alla possibilità di ricostruire, anche con volumetrie diverse e, perfino, in deroga alle distanze minime e alle altezze previste per la realizzazione delle nuove costruzioni dal DM 1444 del 1968, quando non è consentito lo spostamento di sedime. Non deve venir meno, tuttavia, il rispetto delle distanze preesistenti tra l'edificio demolito e quelli vicini. In questo contesto possono aversi incrementi volumetrici anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio abbattuto.

Dall'altra, si afferma che nelle zone omogenee "A" o in quelle ad esse assimilabili (nei centri e nuclei storici consolidati e ambiti di rilevanza e pregio storico e architettonico), la demolizione e successiva ricostruzione sarà consentita solo nell'ambito di piani attuativi demandati ai comuni.

È stato ricordato che la Corte Costituzionale ha sempre interpretato le disposizioni del DM 1444/68 come inderogabili tanto da giungere a definire le modifiche di cui all'art. 2 bis introdotte nel 2013 come ripetitive dello stesso DM. Si palesava un conflitto fra l'obbligo del rispetto delle distanze e la ricostruzione a seguito di demolizione a fronte del fatto che la nuova costruzione potesse rimanere dov'era quella demolita che si andava a sostituire.

Prima delle novità introdotte dalla L. 120/2020 appariva certo che:

- la demolizione con ricostruzione rientrava nella nozione di ristrutturazione a condizione che fosse stata mantenuta la stessa volumetria (ai sensi del previgente art. 3, lett. d);*
- la demolizione con ricostruzione consentiva di mantenere le stesse distanze dell'edificio demolito purché volume, sedime e altezza fossero rimasti invariati (ai sensi del previgente art. 2bis, 1ter).*

A seguito delle riformulazioni introdotte dall'art. 10 del DL convertito nella L. 120/2020, la Ristrutturazione Edilizia, con demolizione e ricostruzione, può comprendere, adesso e per la prima volta, incrementi di volumetria. Speculare alla semplificazione introdotta con queste modifiche per una nuova nozione di ristrutturazione è però una più forte restrizione per gli edifici sottoposti a tutela dal codice dei beni culturali ricadenti nelle zone vincolate e nei centri storici (nuovo art. 3, lett. d).

Inoltre, vi è un alleggerimento dei casi nei quali la ristrutturazione sia soggetta al titolo abilitativo del permesso di costruire: questo è richiesto (ad eccezione della zona "A") solo ove c'è una modifica della volumetria (nuova formulazione art. 10, del Dpr 380/2001). E ciò varrà non solo per gli interventi volti all'adeguamento antisismico, come era in passato, ma anche per effettuare migliorie all'accessibilità, per porre in opera impianti tecnologici e di efficientamento energetico.

Ed ancora, la ricostruzione di un edificio in deroga alle distanze del DM 1444/68 è sempre consentita purché nel rispetto delle distanze preesistenti; così come, nell'ipotesi del rispetto delle distanze preesistenti, si possono effettuare ampliamenti e

sopraelevazioni, anche furi sagoma, per consentire eventuali incentivi volumetrici. Differente tenore hanno analoghi interventi in zone "A". In questi casi oltre a non essere consentiti aumenti volumetrici si richiede anche il mantenimento delle caratteristiche tipologiche originarie. In questi ambiti le deroghe sono ammesse solo se previste da previsioni legislative regionali o da strumenti urbanistici che "[...] sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati [...]" (nuova formulazione art. 2 bis).

Sugli aspetti relativi agli incrementi o incentivi è intervenuta la recentissima circolare interpretativa del MIT e del Min. Funzione Pubblica, alla quale si accennava all'inizio, che ha separato la nozione di "incrementi volumetrici" – quelli che possono rientrare nel concetto di ristrutturazione nei casi previsti specificatamente da una norma di legge o da una disposizione di piano (ex art. 3, testo unico edilizia) – e di "incentivi volumetrici" che sono da intendersi quelli che nei casi di demolizione e ricostruzione possono essere collocati in deroga al DM del 1968 (ex art. 2 bis T.U.) ricomprendendo, fra questi ultimi, i premi volumetrici da «piano casa».

Una conclusione alla quale si è giunti è che con la nuova norma la ristrutturazione (una categoria di intervento edilizio che comprende al suo interno "la demolizione e la ricostruzione" di un edificio preesistente) e la demolizione e la ricostruzione in deroga alle distanze tra costruzioni sono due concetti diversi, in parte coincidenti e in parte no. Questa circostanza ha due corollari che devono essere tenuti in adeguata considerazione:

- non in tutti gli interventi di ristrutturazione possono essere mantenute distanze preesistenti non conformi al DM 1444/1968;*
- non tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione in cui è consentito il mantenimento di preesistenti distanze non conformi al DM 1444/1968 sono assimilabili agli interventi di ristrutturazione.*

Piuttosto che semplificare la circolare sembra confermare la maggiore difficoltà che rimane per intervenire sugli immobili ricadenti in aree tutelate che necessitano, spesso, di altrettanta cura ai fini sismici ed energetici, se non perfino maggiore, che quelli ricadenti in altri contesti urbani.

Nei loro interventi conclusivi, sia l'ing. Flavio Piva che l'ing. Rolando Renzi, rispettivamente tesoriere e componente del CDN del CeNSU, hanno ribadito la tesi di fondo secondo la quale la regia di una strumentazione urbanistica agile ed efficace è indispensabile per dare legittimità alla rigenerazione urbana. Il piano nelle sue diverse forme, strumento giuridico complesso che definisce norme informate dalla specificità dei luoghi, è il solo motore che possa far fronte alle necessità della metamorfosi della città contemporanea e alle urgenze poste dalla questione ineludibile del costruire sul costruito che la trasformazione urbana richiede.



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti



Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

Alla Conferenza delle Regioni e
delle Province Autonome

All'Unione delle Province d'Italia

All'Associazione Nazionale Comuni
Italiani

Al Dipartimento per le
Infrastrutture, i Sistemi Informativi
e Statistici

Ai Provveditorati Interregionali per
le Opere pubbliche

Oggetto: Articolo 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Chiarimenti interpretativi.

Il recente decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 ("Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"), ha introdotto, fra le misure finalizzate alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure amministrative in vista del rilancio delle attività economiche e produttive, numerose modifiche al testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Tali modifiche, contenute nell'articolo 10 del decreto-legge, investono tutti i settori dell'attività edilizia e alcune di esse sono di immediato impatto per le imprese che devono predisporre i progetti e avviare la necessaria interlocuzione con le Amministrazioni competenti.

In particolare, si è intervenuto in modo sostanziale sia sull'articolo 2-bis, comma 1-ter, del testo unico, in tema di rispetto della disciplina delle distanze tra edifici in caso di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici già esistenti (comma 1, lettera a), del citato articolo 10), e sia sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del medesimo testo unico, con specifico riguardo sempre agli interventi di demolizione e ricostruzione di immobili preesistenti (comma 1, lettera b), dell'articolo 10).

La presente circolare è intesa a fornire primi chiarimenti interpretativi sulle disposizioni dianzi citate.

- 1. Premessa: il diverso ambito di applicazione dell'articolo 2-bis, comma 1-ter, e dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001.**

Le modifiche apportate all'articolo 2-bis, comma 1-ter, e all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.P.R. n. 380/2001 rispondono a due esigenze concorrenti, che hanno inciso profondamente anche sull'iter di



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

formazione delle norme medesime: da un lato, la volontà di introdurre previsioni volte a rendere in via generale più semplice e rapido l'avvio dell'attività edilizia; dall'altro, l'esigenza di assicurare in ogni caso la salvaguardia e il rispetto di valori considerati preminenti dall'ordinamento, segnatamente la tutela dei beni culturali e del paesaggio latamente inteso.

Tali esigenze concorrenti, del resto, corrispondono alla più generale ispirazione dell'intero decreto – legge n. 76/2020, quale espressa nella sua premessa, laddove si enuncia l'intento del legislatore di “realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità”.

Per questo, e per meglio cogliere l'incidenza delle predette esigenze nella lettura e applicazione delle disposizioni sopra indicate, occorre preliminarmente chiarirne i rispettivi ambiti di applicazione.

In particolare, è necessario considerare che, mentre l'articolo 3 del testo unico è norma intesa a dettare le definizioni degli interventi edilizi in via generale ed ai fini dell'applicazione dell'intera disciplina dell'edilizia, l'articolo 2-bis (a suo tempo introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) è finalizzato a regolare la specifica ipotesi nella quale, in occasione di un intervento di demolizione e ricostruzione di edificio preesistente, insorgano problemi inerenti al rispetto di norme in materia di distanze tra edifici (siano esse contenute nell'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, o in qualsiasi altra normativa).

Pertanto, appare opportuno procedere in via preliminare alla disamina delle modifiche apportate all'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico, stante la sua più ampia portata precettiva, e solo successivamente illustrare quelle che riguardano il comma 1-ter del citato articolo 2-bis.

2. Le modifiche alla definizione di ristrutturazione edilizia.

2.1. La definizione di “ristrutturazione edilizia” contenuta nella lettera d) del comma 1 dell'articolo 3, quale risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020 e dalla legge di conversione, fa riferimento a “*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 altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre 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. 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*



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

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".

Le innovazioni significative apportate alla disposizione previgente sono quindi:

a) la sostituzione del riferimento ai semplici interventi di "demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica" con la più articolata previsione per cui rientrano nella ristrutturazione edilizia "gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico";

b) l'aggiunta di un ulteriore periodo per cui i medesimi interventi di demolizione e ricostruzione possono prevedere, "nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana";

c) un maggior rigore della previsione relativa agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42/2004: mentre in precedenza la demolizione e ricostruzione di detti immobili poteva qualificarsi come ristrutturazione edilizia solo ove ne fosse rispettata la sagoma originaria, oggi si richiede il mantenimento di "sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche" e si precisa che non devono essere previsti incrementi di volumetria;

d) l'equiparazione agli edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 di quelli ubicati nelle zone omogenee A e in quelle ad esse assimilabili in base ai piani urbanistici comunali, nonché "nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico", fatte salve "le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici".

2.2. La modifica di cui *sub a)* amplia l'area degli interventi ricadenti nella nozione di ristrutturazione edilizia, individuando i parametri la cui modifica – a differenza di quanto previsto dalla previgente disciplina – non risulta rilevante ai fini della qualificazione di un intervento di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia, piuttosto che come nuova costruzione.

In particolare, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6666; Tar Napoli, sez. II, 10 giugno 2020, n. 2304; Tar Puglia - Lecce, sez. III, 3 febbraio 2016, n. 233) aveva evidenziato come, dopo la novella operata col già citato decreto - legge n. 69/2013, che aveva eliminato il vincolo dell'identità di sagoma in precedenza previsto dalla norma, dovessero considerarsi rientranti nella ristrutturazione edilizia anche gli interventi di demolizione e ricostruzione comportanti modifiche della sagoma e/o del sedime rispetto all'edificio preesistente. Tuttavia, veniva precisato che, comunque, il nuovo edificio dovesse porsi in



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

sostanziale continuità con quello preesistente, conservandone le caratteristiche planivolumetriche e architettoniche (Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106).

La novella apportata alla definizione dal decreto – legge n. 76/2020 determina, con tutta evidenza, il superamento di tali limitazioni, potendo ormai rientrare nella nozione di ristrutturazione – salvo quanto si dirà in ordine agli edifici vincolati - qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto al preesistente, salvi i limiti volumetrici che saranno appresso richiamati. In effetti, al riferimento a sagoma, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche il legislatore aggiunge anche quello ai “prospetti”, la cui modifica nel regime normativo anteriore comportava la qualificazione dell’intervento in termini di ristrutturazione “pesante”, con conseguente soggezione al regime del permesso di costruire.

Incidentalmente, si evidenzia che, con un’ulteriore innovazione apportata alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo 3 del testo unico dallo stesso d.l. n. 76/2020, la modifica dei “soli prospetti” costituisce oggi intervento di manutenzione straordinaria, sottoposto al regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi del successivo articolo 22, laddove:

- la modifica sia necessaria per mantenere o acquisire l’agibilità di un edificio legittimamente realizzato ovvero per l’accesso allo stesso;
- l’intervento non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, sia conforme alla vigente disciplina urbanistica e non pregiudichi il “decoro architettonico” dell’edificio.

Quanto alle modifiche apportate alla lettera d) del comma 1 dell’articolo 3, occorre precisare che il riferimento alle “caratteristiche tipologiche” dell’edificio preesistente va letto in stretta correlazione col richiamo agli “elementi tipologici” contenuto nella definizione di restauro e risanamento conservativo di cui alla lettera c) del medesimo articolo 3 (che in parte qua riproduce la nozione introdotta dall’art. 31, comma 1, lettera c), della legge 5 agosto 1978, n. 457). Pertanto, si tratta di una nozione da non sovrapporre a quella di destinazione d’uso dell’edificio – la quale è stabilita dal titolo abilitativo sulla base delle norme urbanistiche di riferimento – e che ha un contenuto al tempo stesso architettonico e funzionale, individuando quei caratteri essenziali dell’edificio che ne consentono la qualificazione in base alla tipologia edilizia (p.es. costruzione rurale, capannone industriale, edificio scolastico, edificio residenziale etc.).

Il richiamo ai parametri introdotti dal decreto – legge n. 76/2020 (sagoma, sedime, prospetti, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche) assume rilievo, a contrario, per quanto riguarda il regime degli edifici sottoposti a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 ovvero ubicati in zona A e assimilate, laddove l’eventuale modifica di tali parametri comporta l’impossibilità di ricondurre l’intervento alla categoria della ristrutturazione edilizia e il suo assoggettamento al regime autorizzatorio delle nuove costruzioni (fatte salve, per la seconda categoria di edifici sopra indicati, le diverse previsioni di legge o degli strumenti urbanistici, come meglio in appresso precisato).

2.3. Un’ulteriore novità attiene alla possibilità di incrementi di volumetria non solo “per l’adeguamento alla normativa antisismica”, ma anche “per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico”.



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

A tale riguardo, si evidenzia che, secondo l'orientamento della giurisprudenza, la riconducibilità a ristrutturazione edilizia è da escludere in presenza di qualsivoglia intervento di demolizione e ricostruzione comportante incrementi volumetrici rispetto al preesistente, anche laddove questi fossero determinati dall'inserimento di impianti o servizi, salvi i casi, espressamente previsti, di aumenti imposti dalla normativa antisismica, (Tar Lazio - Latina, sez. I, 11 giugno 2015, n. 472).

Una parziale attenuazione di tale rigore si registra solo qualora detti incrementi si rendano necessari al fine di assicurare il rispetto della normativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, limitatamente alla previsione di volumi tecnici quali i vani ascensore (Tar Abruzzo - Pescara, sez. I, 9 aprile 2018, n. 134; Tar Campania - Salerno, sez. I, 9 aprile 2018, n. 134).

La previsione odierna supera tali indirizzi, consentendo che gli interventi di demolizione e ricostruzione soggiacciano al regime della ristrutturazione edilizia anche qualora comportino incrementi volumetrici, purché giustificati dal rispetto delle normative dianzi richiamate (e sempre che, ovviamente, non si tratti di edifici vincolati ovvero ricadenti in zona A o assimilate, fatte salve per questi ultimi le diverse previsioni legislative o degli strumenti urbanistici).

Un'ulteriore possibilità di apportare incrementi alla volumetria dell'edificio preesistente deriva dall'espressa salvezza delle previsioni legislative e degli strumenti urbanistici che contemplino siffatti incrementi per finalità di "rigenerazione urbana".

Pertanto, la deroga non è estesa a qualsiasi disposizione che consenta incrementi volumetrici (p.es. in funzione premiale o incentivante), ma vale soltanto per le ipotesi in cui questi siano strumentali a obiettivi di rigenerazione urbana, da intendersi – secondo l'accezione preferibile, nella perdurante assenza di una definizione normativa a carattere generale – come riferita a qualunque tipologia di interventi edilizi che, senza prevedere nuove edificazioni, siano intesi al recupero e alla riqualificazione di aree urbane e/o immobili in condizioni di dismissione o degrado.

2.4. Quanto al regime degli edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, si è già sottolineato che la soluzione adottata dal decreto – legge n. 76/2020 per assicurare la loro tutela è stata quella di escludere che possano qualificarsi come ristrutturazione edilizia gli interventi comportanti una loro demolizione e ricostruzione non solo nei casi in cui ne sia modificata la sagoma (come previsto nella disciplina previgente), ma anche nei casi di mutamenti del sedime, dei prospetti e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Sotto tale profilo, il regime degli edifici in questione si atteggia in modo "speculare" rispetto a quello degli edifici non vincolati, nel senso che ciò che per questi ultimi ricade nella definizione di ristrutturazione comporta invece per i primi l'applicazione del regime delle nuove costruzioni.

Altrettanto non può dirsi per gli edifici ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444/1968 e in zone a queste assimilate dai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici ovvero nelle aree comunque di particolare pregio storico o architettonico, atteso che in questi casi l'equiparazione voluta dal legislatore al regime degli edifici vincolati è solo tendenziale, essendo espressamente fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici.



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

Tale inciso fa innanzitutto salva la validità di eventuali disposizioni di leggi regionali, che consentano, anche per le aree in questione, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche con limiti meno stringenti di quelli individuati dall'art. 3 del testo unico per gli edifici vincolati ex d.lgs. n. 42/2004. Inoltre, la clausola di "salvezza" in discorso consente di ritenere ammissibili anche per gli edifici ubicati in dette zone le variazioni imposte dalla normativa antisismica, energetica, sull'accessibilità etc., ferme restando, come è ovvio, le valutazioni delle Amministrazioni competenti in ordine alla compatibilità degli interventi con il regime eventualmente previsto per i medesimi edifici.

La clausola conferma, altresì, la legittimità delle eventuali previsioni degli strumenti urbanistici (sia generali che attuativi) con cui si consentano, anche per le zone A e assimilate e per i centri storici, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione entro limiti meno stringenti di quelli ordinariamente stabiliti dalla norma primaria in esame (fermi restando in ogni caso gli ulteriori limiti rivenienti da altre norme del testo unico).

3. Le nuove previsioni in materia di demolizione e ricostruzione e rispetto delle distanze.

Come evidenziato in premessa, le previsioni contenute nel comma 1-ter dell'articolo 2-bis del testo unico vanno lette nel contesto della disposizione in questione, che è specificamente intesa a disciplinare i casi in cui siano oggetto di demolizione e ricostruzione edifici preesistenti che risultino "legittimamente" ubicati rispetto ad altri immobili in posizione tale da non rispettare specifiche norme in materia di distanze (ivi comprese quelle contenute nel d.m. n. 1444/1968), di guisa che non ne sarebbe consentita l'edificazione ex novo. In questi casi, il primo periodo del comma in esame ha chiarito che la ricostruzione è possibile – in sostanza – in deroga alle norme in questione, e quindi col mantenimento delle distanze preesistenti se non è possibile la modifica dell'originaria area di sedime e purché l'edificio originario fosse stato "legittimamente" realizzato. Al fine di verificare la legittima realizzazione dell'immobile preesistente, soccorre la previsione dell'articolo 9-bis del Testo unico, anch'essa inserita dal decreto - legge n. 76/2020, laddove è indicata la documentazione da cui ricavare lo "stato legittimo" di un edificio (di regola consistente nel titolo edilizio sulla base del quale esso è stato realizzato, ovvero da quello relativo all'ultimo intervento che ha subito).

È importante rilevare che la previsione è testualmente riferita ad "ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici", e quindi indipendentemente dalla ascrivibilità degli interventi alla categoria della ristrutturazione edilizia o a quella della nuova costruzione, nonché – a fortiori – nella prima ipotesi da quale sia il regime autorizzatorio in concreto applicabile.

Il secondo periodo, poi, aggiunge che in questi casi sono consentiti gli "incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento", anche fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, purché sia sempre rispettata la distanza preesistente. In considerazione del suo tenore letterale, questa previsione deve intendersi come riferita non a qualsiasi incremento volumetrico, che possa accompagnare l'intervento di demolizione e ricostruzione, ma solo a quelli aventi carattere di "incentivo", ad esempio perché attribuiti in forza di norme di "piano casa" ovvero aventi natura premiale per interventi di riqualificazione.



Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione

Tanto premesso, il terzo periodo del comma in esame – oggetto della novella apportata con il decreto - legge n. 76/2020 -, lungi dall'aver un carattere di principio riferibile alla totalità degli interventi di demolizione e ricostruzione, costituisce manifestamente una specificazione delle previsioni precedenti in relazione all'ipotesi in cui gli interventi qui considerati riguardino edifici siti nelle zone omogenee A o in zone assimilate a queste dai piani urbanistici comunali, ovvero nei centri e nuclei storici consolidati o in aree comunque di particolare pregio storico o architettonico.

Per queste ipotesi, il legislatore ha posto un'ulteriore condizione per l'applicabilità delle disposizioni dettate dal medesimo comma (e, quindi, perché la ricostruzione dell'edificio possa avvenire nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti e possa fruire degli eventuali incentivi volumetrici nei limiti anzi detti): e cioè che l'intervento sia contemplato *“esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale”*. Ancora una volta, la ratio della previsione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior tutela al valore d'insieme delle aree soggette allo specifico regime delle zone A e dei centri storici, escludendo che all'interno di esse gli interventi di cui al medesimo comma 1-ter dell'articolo 2-bis possano essere direttamente realizzati dagli interessati e stabilendo invece che essi debbano inserirsi nella più generale considerazione del contesto di riferimento che solo un piano particolareggiato può assicurare.

Peraltro, anche in questo caso il legislatore si fa carico di far salve *“le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti”*, e quindi la facoltà che le Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, nei rispettivi ambiti di competenza, possano dettare prescrizioni diverse e anche meno rigorose per l'effettuazione degli interventi in discorso, tenuto conto dello specifico contesto preso in considerazione.

Nonostante il riferimento testuale agli strumenti di pianificazione *“vigenti”*, la disposizione deve essere intesa non come una semplice salvezza delle eventuali previsioni urbanistiche difformi in essere alla data di entrata in vigore del decreto - legge n. 76/2020, ma come un rinvio generale al potere di pianificazione esercitabile in ogni tempo dalle amministrazioni competenti.

Infine, in relazione al richiamo conclusivo ai *“pareri degli enti preposti alla tutela”* (anch'essi fatti salvi dalla disposizione in esame), si osserva che, con tale inciso, il legislatore ha voluto semplicemente ribadire la necessità, laddove risultino vincoli insistenti sui singoli edifici o sulle aree interessate dagli interventi, di acquisire il parere delle Autorità preposte e non già introdurre un nuovo vincolo legale esteso a tutte le aree cui la previsione è riferita.

Paola De Micheli

Fabiana Dadone



Centro
Nazionale
di Studi
Urbanistici



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI

DECRETO SEMPLIFICAZIONI e DPR 380/2001 WEBINAR DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Il Testo Unico Edilizia dopo l'entrata in vigore della legge 120/2020

Su proposta delle sezioni CeNSU del FVG, Veneto e di Rimini, Parma e Torino

4 dicembre 2020 – piattaforma Web CNI

Programma:

- 14:30 **Interventi di saluto CNI** *Armando Zambrano - Presidente CNI*
- 14:40 **Introduzione**
Paolo La Greca – Presidente CeNSU - Ordinario di Urbanistica Università di Catania
- 14:50 **Presentazione del moderatore** *Marco Colombo - Libero professionista in Novi – Direttivo CeNSU*
- 15:00 **DPR 380 e decreto semplificazioni**
Analisi del nuovo testo di Legge (Modifiche al Dpr 380)
Ermete Dal Prato – Direttore rivista "L'Ufficio Tecnico" - Docente Urbanistica Università di San Marino
- Il tavolo di lavoro per la revisione del DPR 380**
Giovanni Cardinale – Rappresentante CNI al tavolo di lavoro – Vice Presidente C.N.I.
- Aspetti edilizi ed urbanistici nella revisione del DPR 380**
Pier Luigi Capra – Libero Professionista in Parma - Vice Presidente CeNSU
- 16:00 **Urbanistica e/o Edilizia? Approfondimenti applicativi**
L'esperienza del Professionista
Giorgio Sandrone – Libero Professionista in Torino - Consiglio Direttivo CeNSU
- Criticità dal punto di vista giuridico amministrativo**
Stefano Bigolaro – Libero Professionista in Padova - Presidente dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti
- Troppi Piani, nessun Piano Un Piano Particolareggiato 4.0 come strumento risolutivo delle criticità edilizie**
Flavio Piva – Libero Professionista in FVG - Consiglio Direttivo CeNSU
- 17:00 **Approfondimento sui temi trattati in relazione alle osservazioni pervenute**
Rolando Renzi – Libero Professionista in Rimini - Tesoriere CeNSU
- 17:30 **Considerazioni finali**
- 17.40 **Chiusura lavori**

Iscrizioni:

Per iscriversi al seminario sarà inviata apposita e-mail dalla Fondazione del CNI agli iscritti agli Ordini territoriali. Non potranno essere accolte più di 3.000 adesioni.

La partecipazione avrà un costo di € 5,00

Crediti formativi:

Il seminario è valido ai fini dell'aggiornamento professionale con il riconoscimento dei seguenti crediti:

3 crediti CFP per ingegneri iscritti agli Ordini professionali.