



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

REG PG/2021/60377
DEL 25/01/2021

Al Sig. XXX

Oggetto: Nuova definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione e vincolo della fedele ricostruzione

1. Si risponde alla richiesta di chiarimenti in merito all'applicabilità della nuova definizione di ristrutturazione edilizia (RE) con demolizione e ricostruzione ad un **intervento di ripristino** di una porzione di edificio demolita nel 2007. In particolare, si domanda se permane l'obbligo di rispettare la precedente sagoma e di mantenere inalterata la preesistente volumetria.

2. per rispondere al quesito appare necessario richiamare la nuova definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione (RE ricostruttiva) introdotta dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 del 2020) e recepita e attuata dalla L.R. 29 dicembre 2020, n. 14. Infatti gli interventi di ripristino edilizio continuano ad essere equiparati alla RE ricostruttiva e assoggettati alla medesima disciplina.

La nuova disciplina della RE ricostruttiva si differenzia a seconda che l'intervento riguardi una delle tre seguenti ipotesi:

- A. le situazioni per così dire "ordinarie", cioè di immobili non vincolati ai sensi del Dlgs. n. 42 del 2004 e collocati al di fuori del centro storico e negli ambiti assimilati;
- B. immobili vincolati ai sensi del Dlgs n. 42 del 2004;
- C. immobili ubicati nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili.

A. Situazioni ordinarie (immobili non vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004 e collocati al di fuori del centro storico e degli ambiti assimilati)

Di norma, la nuova definizione di RE ricostruttiva consente interventi di demolizione e ricostruzione (e la ricostruzione di immobili demoliti e il ripristino di quelli crollati) con parametri differenti rispetto a quelli preesistenti, indicando specificamente nella sagoma, nel sedime, nei prospetti e nelle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche i parametri che possono variare.

L'ulteriore valore che può essere modificato in caso di ristrutturazione edilizia ricostruttiva è la volumetria, per due ordini di ragioni:

- la prima, legata al fatto che la nuova definizione dell'intervento ammette 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;
- la seconda, riferita agli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti dalle leggi vigenti (statali e/o regionali) o dagli strumenti urbanistici comunali, per promuovere la "rigenerazione urbana" e, più in generale, la qualificazione degli edifici degradati.

In proposito, si richiama la recente Circolare ministeriale in data 1 dicembre 2020, a firma dei Ministri Paola De Micheli e Fabiana Dadone¹ dove - al paragrafo 2.2 - è chiarito che la ricostruzione con modifica della sagoma, del sedime, dei prospetti e delle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche non incide sulla qualificazione dell'intervento che resta incluso nella RE se le opere insistono su immobili esclusi da vincoli e tutele. In relazione alle maggiori volumetrie riconducibili alla RE - al paragrafo 2.3 - sono illustrate le ipotesi viste in precedenza in cui tali incrementi sono ammissibili in interventi di ristrutturazione edilizia.

Segue: Necessaria osservanza delle previsioni urbanistiche comunali ed in particolare le norme di tutela degli Edifici di pregio individuati dal piano

Naturalmente, secondo i principi generali, gli interventi di RE ricostruttiva sono realizzabili in quanto ammessi dalla pianificazione urbanistica ed in particolare dalla disciplina per la tutela degli edifici aventi pregio storico, culturale e testimoniale (i quali, com'è noto, possono essere collocati in ogni parte del territorio comunale).

¹La circolare si può consultare al seguente indirizzo:

<http://www.funzionepubblica.gov.it/categorie-dipartimento/circolari%2Cdirettive%20e%20regolamenti>

La disciplina del piano urbanistico può infatti graduare gli interventi ammissibili, in ragione dell'esigenza:

- di salvaguardare i caratteri distintivi diffusi dei tessuti urbani esistenti ovvero
- di tutelare specifici edifici che (pur non essendo soggetti a vincolo ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004 in quanto bene culturale) presentano un particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale.

Operando tale limitazione degli interventi ammissibili, il piano può non considerare ammissibili gli interventi di ristrutturazione edilizia (ammettendo, dunque, solo interventi di manutenzione e di restauro e risanamento conservativo), ma può anche, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, della L.R. n. 15 del 2013, escludere che gli interventi di ristrutturazione edilizia possano comportare la demolizione e ricostruzione dell'edificio originario (ammettendo, dunque, solo interventi di R.E. conservativa dell'edificio originario) o anche solo escludere espressamente che gli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva comportino modifiche significative di taluni parametri dell'edificio originario (quali, per esempio il sedime, la sagoma o l'altezza massima dell'edificio preesistente, ecc.).

Viceversa, laddove il piano urbanistico ammetta gli interventi di RE in generale, senza alcuna espressa esclusione o limitazione delle trasformazioni ammissibili², il privato interessato potrà procedere anche alla demolizione e ricostruzione dell'edificio, e potrà apportare le modifiche dei parametri originari ora consentite dalla nuova definizione dell'intervento. Si ricorda infatti che ai sensi dell'art. 3, comma 2, del DPR n. 380 del 2001, le definizioni degli interventi edilizi stabilite dal medesimo TU statale, *“prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”* e, di conseguenza, operano direttamente senza la necessità di alcuno specifico atto di recepimento. Pertanto, solo una specifica norma urbanistica di tutela del patrimonio edilizio esistente, nelle forme e modalità sopra ricordate, può limitare l'applicabilità delle nuove definizioni degli interventi edilizi.

² A tal riguardo si specifica che non può considerarsi esercizio della potestà di limitare le trasformazioni attuabili con interventi di R.E. di cui al citato art. 13, comma 4, la mera circostanza che gli strumenti urbanistici riportino difformi definizioni dell'intervento di RE ovvero contengano le definizioni previgenti di tale intervento: tutte tali previsioni sono infatti da considerare decadute per effetto del principio di non duplicazione della disciplina sovraordinata di cui all'art. 18-bis della L.R. n. 20 del 2000 ora art. 48 della L.R. n. 24 del 2017 e dell'atto di coordinamento tecnico per la semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'applicazione del principio di non duplicazione della normativa sovraordinata di cui alla delibera della Giunta regionale 7 luglio 2014, n. 994.

B. Immobili vincolati ai sensi del Dlgs. n. 42 del 2004

Per quanto riguarda il regime degli immobili vincolati dal Dlgs. n. 42 del 2004, si richiama innanzitutto il parere di questo Servizio del 25 novembre 2020³, dove è stato precisato che tale disciplina speciale si applica ai **beni culturali**, di cui alla parte seconda del Codice, comprensivi delle aree in cui sia stato apposto il **vincolo indiretto**, nonché ai **beni paesaggistici**, di cui alla parte terza del Codice (che nella nostra regione sono costituiti: dagli **immobili e dalle aree di notevole interesse pubblico**, di cui all'art. 136 del Codice, e **dalle aree (cosiddette Galasso)** indicate all'art. 142 del Codice).

Per questi immobili, la demolizione e ricostruzione degli immobili costituisce un intervento di ristrutturazione edilizia (solo) se la ricostruzione è fedele, ovvero con identità di sagoma, di sedime, dei prospetti, delle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche e del volume.

Al riguardo si richiama il paragrafo 2.4, primo capoverso, della Circolare ministeriale sopra citata.

C. Immobili ubicati nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili

Per gli immobili *“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”* la demolizione e ricostruzione è disciplinata dall'art. 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380 del 2001 secondo due diverse modalità.

In assenza di diverse previsioni legislative regionali e della pianificazione urbanistica, è previsto che gli immobili ricadenti in detti ambiti siano equiparati a quelli soggetti ai vincoli di cui al Dlgs. n. 42 del 2004 e che, pertanto, siano sottoposti al vincolo della fedele ricostruzione.

La nuova disciplina statale dunque, se da una parte ha sottoposto, di norma, anche detti ambiti all'obbligo della fedele ricostruzione (in luogo della necessità di rispettare la sola sagoma dell'edificio precedente, come previsto in precedenza); dall'altra, consente alla legge regionale e alla pianificazione urbanistica (attuativa della stessa) di stabilire una diversa disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione che ammetta anche le modifiche dei parametri esistenti e gli incrementi di volume, ricordati in precedenza (si veda il paragrafo 2.4 secondo, terzo e quarto capoverso della Circolare ministeriale).

³ Per la consultazione si veda

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia>

La legge regionale 29 dicembre 2020 n. 14, nel recepire la nuova definizione di RE, ha provveduto innanzitutto a delimitare gli ambiti territoriali in cui trova applicazione la disposizione statale appena riportata, in considerazione della legislazione urbanistica regionale, e li ha individuati nei “**centri storici**” e negli “**insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale**”, come definiti rispettivamente dagli articoli A-7 e A-8 dell’Allegato alla LR n. 20 del 2000.

In secondo luogo, la legge regionale (avvalendosi della facoltà riconosciuta dall’art. 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380 del 2001, appena ricordata) ha stabilito che in detti ambiti l’obbligo della fedele ricostruzione sia vigente nei soli casi in cui la pianificazione urbanistica vigente NON abbia disposto (per i medesimi ambiti):

- la disciplina urbanistica particolareggiata degli interventi e degli usi ammissibili;
- le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale.

In tal modo, nei Comuni che invece siano dotati di piani urbanistici che presentino le previsioni appena richiamate (qualora il piano ammetta la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia non escludendo espressamente che gli stessi possano comportare in caso di demolizione e ricostruzione modifiche degli originari parametri, ai sensi dell’art. 13, comma 4, della L.R. n. 15 del 2013⁴), il privato potrà attuare, anche per immobili collocati nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale, modifiche della sagoma, dei prospetti, del sedime, delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente nonché beneficiare degli incrementi di volumetria previsti dalla legge o dal piano per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

In altre parole, nella nostra regione il vincolo della fedele ricostruzione NON opera per i centri storici e per gli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale, laddove la pianificazione urbanistica comunale abbia assolto al compito (previsto da tutte le leggi regionali urbanistiche fin qui succedutesi) di stabilire la disciplina di dettaglio degli interventi e degli usi ammissibili e di definire le forme di tutela degli edifici di interesse storico architettonico e di quelli di interesse culturale e testimoniale.

⁴ si riporta il testo della disposizione:

“4. Gli strumenti urbanistici possono limitare i casi in cui gli interventi di ristrutturazione edilizia, di cui al comma 1, lettera d), sono consentiti mediante demolizione e successiva ricostruzione del fabbricato, con modifiche agli originari parametri.”.

3. In conclusione e in risposta al quesito posto, l'obbligo di mantenere nell'intervento di ripristino l'identità della sagoma preesistente, ma ora anche delle altre caratteristiche dell'edificio, è previsto in tutti i casi di immobili vincolati ai sensi del Dlgs. n. 42 del 2004; mentre per gli immobili ubicati nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale l'obbligo di conservare la precedente sagoma e ogni altro parametro dell'edificio originario è operante solo nei Comuni la cui pianificazione urbanistica sia priva della disciplina particolareggiata degli interventi e degli usi ammissibili in detti ambiti e delle forme di tutela degli edifici di interesse storico architettonico e di quelli di interesse culturale e testimoniale.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

Firmato digitalmente

RV-GS