

**SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO**AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2023/312398

DEL 31/03/2023

Gent.mi  
Sig.ri XXXXp.c.  
Spett.le  
Comune di XXXX**OGGETTO: Risposta a quesito in merito alla modifica del sedime, per arretramento dalla fascia di rispetto stradale individuata dal Piano, in un intervento di RE ricostruttiva di un edificio classificato di interesse culturale e testimoniale.**

1. Nel quesito in oggetto, viene descritto un intervento su un immobile:
  - a) che nel vigente PUG è classificato di interesse culturale e testimoniale;
  - b) che si trova completamente all'interno della fascia di rispetto di dieci metri dal confine stradale;
  - c) sottoposto a vincolo di tutela paesaggistica *ex lege* ai sensi dell'art. 142, co. 1, lett. c), del D.lgs. 42/2004 ("Fiumi, torrenti e corsi d'acqua di interesse paesaggistico");
  - d) di cui è stata riconosciuta la necessità di procedere con la totale demolizione e ricostruzione, dato lo stato di collabenza (pre-parere CQAP PG. 361572 del 11/08/2021);
  - e) per il quale viene proposta la ricostruzione, con tipologia analoga a quella esistente, spostando l'area di sedime al di fuori della fascia di rispetto stradale.

Detto intervento è stato oggetto di valutazione preventiva negativa per il contrasto con:

- l'Azione 2.4c del PUG (*"Gestire la conservazione del patrimonio d'interesse storico architettonico e culturale testimoniale"*) che stabilisce che *"La ricostruzione, finalizzata alla reintegrazione del paesaggio storico, avviene nelle forme del ripristino tipologico, come meglio definite all'art. 73 comma 4 del Regolamento Edilizio"*;
- l'art. 73, comma 4.2, del Regolamento Edilizio (*"Ricostruzione di edifici storici crollati o demoliti"*), che dispone che il sedime e la sagoma degli edifici vincolati possono essere modificati esclusivamente nel territorio rurale (mentre l'immobile di cui trattasi si trova all'interno del perimetro del territorio urbanizzato);
- l'art. 3, co. 1, del d.P.R. 380/01 che, nella formulazione legislativa al tempo vigente, per gli immobili sottoposti a tutela paesaggistica imponeva un vincolo di *"fedele ricostruzione"*.

Alla luce di queste premesse, richiamati il parere di questo Servizio P.G. 198998 del 8/03/2021<sup>1</sup> e la sentenza della Corte di Cassazione n. 2656 del 11/02/2015, si richiede se la normativa sulle fasce di rispetto stradale, posta a tutela della sicurezza pubblica e della pubblica incolumità, consenta di superare il divieto di modifica al sedime indicato dalla normativa del PUG e del R.E.

2. Si riscontra il quesito in oggetto premettendo che, pur se la risposta parte da un caso specifico, questa Struttura non è competente in alcun modo all'esame del merito dell'intervento descritto, di esclusiva competenza dell'Amministrazione interessata, bensì si limita ad esprimere considerazioni, di ordine generale, circa la normativa che appare applicabile alla luce degli elementi evidenziati o desumibili dalla richiesta di parere.

Ciò premesso, si pone il tema di verificare se l'obbligo di *"fedele ricostruzione"*, nel rispetto di sagoma e sedime preesistenti, previsto dal Piano (Azione 2.4c del PUG ed art. 73 comma 4.2 del Regolamento Edilizio) possa essere disatteso per *"rispettare le distanze previste dall'art. 18 del codice della strada e dall'art. 28 del relativo regolamento di attuazione"*, così come prospettato nella richiesta di parere.

Preliminarmente, va specificato che il vincolo di rispetto stradale che interessa il lotto in esame non è in realtà posto dalla normativa statale<sup>2</sup>, ma dallo **stesso PUG** che, per la rete

---

<sup>1</sup> Disponibile al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-alla-ristrutturazione-edilizia-ricostruttiva-scostamento-dal-sedime-originario-e-modifica-delle-caratteristiche-planivolumetriche-e-tipologiche> ;

<sup>2</sup> Per le strade di "tipo E", l'art. 28 del Regolamento di attuazione del Codice della Strada prevede infatti una fascia di rispetto di 10 metri *"da rispettare nella costruzione, ricostruzione o ampliamento di manufatti"* solo per il caso di *"assenza di strumento urbanistico vigente"*;

secondaria di quartiere (“strade di tipo E”), **stabilisce in 10 metri “le fasce di rispetto delle infrastrutture stradali per le nuove costruzioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione o gli ampliamenti fronteggianti le strade”** (Cfr. Scheda dei Vincoli – Infrastrutture, Suolo e Servitù).

Fatta questa precisazione, costituisce principio pacifico in giurisprudenza<sup>3</sup> quello secondo cui, date le preminenti finalità di tutela - della sicurezza nella circolazione e della pubblica incolumità - garantite dalla relativa normativa, le fasce di rispetto stradale costituiscono un **<vincolo di inedificabilità> di carattere assoluto e che prescinde dalle caratteristiche dell’opera realizzata.**

In particolare, in merito all’esatta portata del vincolo in esame in un intervento di (fedele) RE ricostruttiva, è stato autorevolmente specificato che: *“L’art. 18, comma 1, C.d.S., prevedendo che nei centri abitati le fasce di rispetto a tutela delle strade, misurate dal confine stradale, per le nuove costruzioni, ricostruzioni e ampliamenti non possono avere dimensioni inferiori a quelle indicate nel regolamento, fa riferimento non soltanto alle nuove costruzioni, ma a qualsiasi ipotesi di ricostruzione, seppure non comportante ampliamenti di superficie o volumetria ... La nozione di ricostruzione, ai fini della salvaguardia delle fasce di rispetto per l’edificazione nei centri abitati e delle distanze delle costruzioni dal confine stradale, non deve essere tratta, analogicamente, dalla normativa del codice civile in tema di distanze, dettata a tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì dal codice della strada e dal suo regolamento di attuazione, le cui disposizioni mirano ad assicurare l’incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione residente vicino alle strade. Ne consegue che, ai predetti fini, rientrano nella citata nozione non solo gli interventi di demolizione seguiti dalla realizzazione di un’opera diversa, cioè difforme, per volumetria e sagoma, da quella preesistente, ma anche quelli attuati mediante demolizione e successiva fedele riproduzione del fabbricato originario, determinando anche questi ultimi l’obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo che la normativa stradale ha inteso evitare”.* (Cass. civ. Sez. I, 11/02/2015, n. 2656).

In totale allineamento con le indicazioni giurisprudenziali sopra riportate, il PUG del Comune di Bologna espressamente precisa che le fasce di rispetto vengono indicate per tutte le categorie di intervento (e, in particolare, *“per le nuove costruzioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione o gli ampliamenti fronteggianti le strade..”*).

---

<sup>3</sup> Sul punto, *ex plurimis*, Cons. di Stato, Sez. IV, 15/04/2013 n. 2062, Cons. di Stato, IV, 27 gennaio 2015, n. 347 e da, ultimo, Cons. di Stato, Sez. VII, 04/01/2023 n. 149 che si riferisce alle fasce di rispetto stradale in termini di vincolo di <assoluta inedificabilità>;

Logico corollario del richiamato divieto di riedificazione in fascia di rispetto è che, come già rilevato da questo Ufficio<sup>4</sup>, nell'ipotesi di demolizione di un edificio già insistente nell'area di tutela, **la ricostruzione dell'edificio nella medesima area di sedime non possa mai ritenersi ammessa quante volte il lotto di proprietà consenta di ricollocarlo nel rispetto delle distanze dal ciglio stradale.**

Naturalmente, vista l'identica *ratio* delle relative disposizioni, tale conclusione vale tanto per i vincoli definiti dal Codice della strada (artt. 16-18 D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285) e relativo Regolamento attuativo (artt. 26-28 d.P.R. 16/12/1992, n. 495), che per le eventuali diverse zone di rispetto stradale espressamente individuate dall'Amministrazione nell'approvazione del Piano.

Per mera completezza di trattazione, poiché in sede di valutazione preventiva (datata 09.12.2021) l'Amministrazione afferma che il vincolo di "fedele ricostruzione" si impone comunque anche ai sensi dell'art. 3, co. 1, del d.P.R. 380/01, poiché il bene ricade anche nel vincolo di tutela paesaggistica ("*Fiumi, torrenti e corsi d'acqua di interesse paesaggistico*"), si precisa che la relativa prescrizione è oggi superata dalla riformata definizione della RE ricostruttiva. Di fatti, come noto, l'art. 10, comma 1, lett. b, n. 2, della L. 120/2020, con modifiche recepite dalla L.R. n. 14 del 2020, ha esentato dal vincolo <di fedele ricostruzione> gli edifici – quale quello oggetto del quesito in trattazione – soggetti a tutela paesaggistica *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del D.lgs. 42/2004.

3. In sintesi e in conclusione, poiché la stessa Amministrazione, nell'approvazione del Piano, ha stabilito per l'area di cui trattasi un vincolo di assoluta inedificabilità "*per le nuove costruzioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione o gli ampliamenti fronteggianti le strade.*", date le preminenti finalità di tutela evidenziate dalla giurisprudenza e l'obiettivo di evitare, in sede di ricostruzione, il "*risorgere proprio di quel pericolo*" (Cass. civ. Sez. In. 2656/15 cit.), **nell'antinomia tra norme di Piano (cioè: da un lato, del divieto di "ricostruzione in fascia di rispetto", posto dalla Scheda dei vincoli; dall'altro, dell'obbligo di fedele ricostruzione senza possibilità di modifica di sedime, stabilita dall'Azione 2.4c del PUG) e trattandosi di vincolo tipologico che comunque consente la demolizione e ricostruzione dell'edificio, si ritiene che debba privilegiarsi,**

---

<sup>4</sup> Si rinvia al "*Parere in merito al permesso di costruire in deroga alla pianificazione urbanistica e necessaria osservanza dei rispetti stradali*" (Parere prot. 479617 del 1° luglio 2020), disponibile su <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-al-permesso-di-costruire-in-deroga-alla-pianificazione-urbanistica-e-necessaria-osservanza-dei-rispetti-stradali> ;

**consentendolo il lotto, la ricollocazione dell'edificio immediatamente al fuori dalla fascia di rispetto.**

Nella ricostruzione, rimane invece ovviamente ferma ogni ulteriore prescrizione (identici parametri di sagoma, prospetti e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente) prevista dal vigente PUG e dal RE a tutela dell'edificio classificato.

Distinti saluti,

Dott. Giovanni Santangelo  
*firmato digitalmente*

SG