

Regole in edilizia

LE SEMPLIFICAZIONI

Demolizione e ricostruzione più facili e incentivate

Occorre rispettare le distanze preesistenti, il sedime, il volume e le altezze

PAGINA A CURA DI
Guglielmo Saporito

■ L'edilizia punta sulle ristrutturazioni, che possono comprendere anche demolizioni e ricostruzioni. Le ristrutturazioni sono incentivate da benefici fiscali, di contenimento consumi energetici e bonus di volumetria (piani casa), ma subiscono un'importante limitazione, quando devono rispettare preesistenti parametri edilizi.

Si ristruttura infatti nei centri già edificati, su manufatti incastonati in maglie sature di territorio. Il decreto legge 32/2019, all'articolo 5, chiarisce che per riqualificare, razionalizzare e rigenerare si può sostituire l'edilizia con interventi di ristrutturazione agevolati dall'utilizzo della Scia. Infatti, demolizioni e ricostruzioni saranno più semplici già dal 19 aprile 2019, con l'entrata in vigore dell'articolo 5 del Dl. Le ristrutturazioni di cui si occupa il Dl non devono attendere i tempi del permesso di costruire, ma possono essere realizzati con Scia, se vengono rispettati alcuni limiti, quali distanze preesistenti, sedime, volume dell'edificio, altezze. In generale la sostituzione dei manufatti preesistenti, senza bonus di volumetria, è oggi possibile per il Dl 32/2019 «in ogni caso»: infatti, l'articolo 1 ter del Dpr 380/2001 (Tu edilizia), inserito dall'articolo 5 del Dl 32, usa due espressioni molto ampie. La prima è «in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione», quindi si riferisce a tutte le opere edilizie che possono essere realizzate senza violare specifici vincoli (quali quello monumentale o di bene

culturale in base al Dlgs 42/2004).

La seconda espressione introdotta dall'articolo 5 del decreto legge 32/2019 è «comunque», riferita alla possibilità di demolire e ricostruire. «Comunque» è un'espressione che abbraccia la totalità dei casi e quindi consente sempre la ricostruzione (a meno che non vi sia uno specifico vincolo). Collegando quindi tra loro le due espressioni «in ogni caso» e «comunque», emerge un ampio spettro di possibilità che comprende interventi parziali, sostitutivi, che incidono sull'altezza intermedia dei piani, che aggiungono un piano interrato, che alterano l'aspetto esterno (la sagoma) o i materiali utilizzati, che aumentano il numero delle unità immobiliari o le superfici, quelli che mutano le destinazioni.

Per ristrutturare, anche demolendo, basta quindi rispettare le distanze legittimamente preesistenti, l'area di sedime, il volume dell'edificio e le altezze massime del manufatto che si è demolito, dotandosi di una Scia con il salvacondotto del comma 1 ter dell'articolo 2 bis del Dpr 380/2001, modificato nel 2019. Rimane poi ferma l'elasticità, nella Scia in ristrutturazione, di poter inserire le innovazioni necessarie per l'adeguamento antisismico (articolo 3, comma 1 lettera d) del Dpr 380/2001), cioè ad esempio i cordoli di coronamento. Se c'è un vincolo di bene culturale (nei centri storici o, per vincoli specifici, quali quelli monumentali), va rispettata anche la «medesima sagoma dell'edificio preesistente». Per procedere con Scia, poi, in zone vincolate non dovranno essere né un «organismo edilizio» in tutto o parte diverso dal precedente, né modifiche della volumetria complessiva o dei prospetti, né mutamenti di destinazione d'uso non compatibili (articolo 65 bis del Dl 50/2016, legge 96/2017) né modifiche alla sagoma.

Gli elementi da considerare sono quindi vari (distanze, volumetria, area di sedime, altezza, prospetti) cui si aggiungono, per le zone vinco-

late, la sagoma e le destinazioni d'uso non compatibili.

Un grosso problema è rappresentato dall'utilizzo dei premi di volumetria che, in particolare nei piani casa adottati dalle Regioni, consentono di aggiungere volumi in percentuali che giungono al 20 per cento. Per realizzare questi aumenti, intuitivamente, si incide sulle situazioni preesistenti quali i volumi, le altezze, la sagoma, ed a volte anche sull'area di sedime. Se si modificano i parametri preesistenti, si può utilizzare la Scia «pesante», che comprende demolizione e ricostruzione, ma occorre prestare particolare attenzione al rispetto delle distanze e delle altezze. Fino al 18 aprile 2019 (decreto legge 32) si osservava il Dm 1444/1968, norma che era stata varata in esecuzione della legge 765/1967, e imponeva limiti al fine di rimediare alla carenza di piani urbanistici.

Con la legge del 2019 le Regioni dovranno introdurre (essendo stata eliminata la sola «possibilità» di introduzione) elementi di deroga al Dm 1444/1968 in tema di zonizzazione e standard. Altezze, volumi e distanze potranno essere più elastici nei piani urbanistici comunali, e di fatto, il decreto 1444 sarà regionalizzato, cioè adattato alle realtà locali.

Per effetto delle modifiche del Dl 32/2019, quindi, sarà più facile demolire e ricostruire con nuovi parametri. Se non si rispetta fedelmente la preesistenza (distanze, sedime, volume, altezza) la Scia potrà adeguarsi ai nuovi standard regionali. Dopo cinquant'anni di vincoli inderogabili (per esempio, di distanza tra pareti finestrate) vi sarà quindi un forte impegno delle Regioni, che dovranno adattare il Dm del 1968 alle esigenze locali. È lecito prevedere che le Regioni inseriranno modifiche lievi rispetto ai limiti previsti dal Dm 1444/1968, tenendo presente che, a distanza di 50 anni dal Dm 1444, per demolire e ricostruire esistono tecniche e standard moderni quali ad esempio la realizzazione di locali interrati (non solo parcheggi) o la riduzione dell'altezza intermedia dei piani.

La storia. Nel 2013 ci si è resi conto che si poteva fare a meno delle rigidità del Dm 1444/68 e ora è affidata ai governi locali la ridefinizione degli standard

Nuove distanze in attesa delle leggi regionali

L'articolo 5 del Dl 32/2019 affida alle Regioni il compito di innovare i limiti inderogabili del Dm 1444/1968, utilizzando l'esperienza che deriva dall'articolo 2-bis del Testo unico 380/2001. Nel 2013, infatti, l'articolo 30, comma 1, lettera a), del Dl 69 consentiva deroghe al Dm, a condizione che tali deroghe fossero inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

La deroga alla disciplina dei parametri in tema di densità, di altezze e di distanze, realizzata con specifici strumenti urbanistici, già dal 2013 doveva quindi ritenersi legittima purché facesse riferimento a una pluralità di fabbricati e fosse fondata su previsioni planovolumetriche che evidenziassero, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni, considerate come fossero un edificio unitario (Consiglio di Stato, sentenza 1431/2019).

Per quasi cinquant'anni (1968-2013) il Dm 1444 ha regolato con disposizioni ferree (in particolare in materia di distanze) i rapporti tra edifici, sovrapponendosi agli stessi strumenti urbanistici locali. La rigidità del Dm 1444 ha iniziato a vacillare quando ci si è resi conto che il tessuto sul quale intervenire e le modalità costruttive potevano fare a meno di regole rigide, quali quella della distanza di dieci metri tra pareti finestrate.

Di qui il decreto legge 69/2013, che è stato tuttavia un passaggio parziale, reso possibile da specifici piani di dettaglio. La Corte costituzionale (50/2017) precisa infatti che solo un piano specifico può derogare alle distanze tra fabbricati, perché dà la garanzia dell'intermediazione di uno strumento urbanistico ed ha la finalità di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona del territorio.

Per una specifica zona, circoscritta agli edifici ricompresi nel piano di dettaglio, fin dal 2013 poteva quindi intervenire con distanze inferiori a quelle del Dm del 1968, evitando riferimenti a tipi di interventi edilizi singolarmente considerati. La stessa Corte Costituzionale ha poi precisato che la riduzione delle distanze può - se disposta - anche riguardare gli

edifici ubicati all'esterno del perimetro del piano di dettaglio (cioè in zone perimetrali esterne), perché la ripartizione del territorio comunale in più ambiti rende necessario disciplinare anche la distanza tra un edificio ricompreso nel perimetro di uno strumento operativo ed un altro edificio "frontista", rispetto al primo, ma esterno a quel perimetro e ricadente in altro ambito o distretto.

Nel 2019 interviene lo Stato utilizzando la propria competenza sulla disciplina delle distanze minime tra costruzioni, settore che rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, vede competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e rigorosamente circoscritta a tale scopo, che ne detta anche le modalità di esercizio.

Si è giunti così al Dl 32/2019, che affida alle Regioni il compito di inserire nuovi standard in tema di altezze e distanze, ragionando per zone di territorio (Corte costituzionale, sentenza 282/2016), orientando i Comuni nella disciplina degli ambiti urbani consolidati, cioè della zona B del Dm 1968, dove più frequenti sono le possibilità di riordino e ristrutturazione.

LE DEROGHE NEL DPR 380 DOPO IL DL 32/2019



Articolo 2 bis

1. Ferma restando la competenza statale (...), le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano introducono, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto (...) 1444/68 (...), 1-bis. 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. 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.

