

Il nuovo Piano Casa, tra lo Sblocca Cantieri e il Decreto Crescita

Nell'ambito dei lavori relativi alla seconda edizione di "AEDIFICA – costruire il domani" (Fondazione Bisazza – Montecchio Maggiore, 4 e 5 aprile u.s.), con riferimento al convegno su "Piano Casa, la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio" che si è tenuto alla vigilia dell'entrata della L.R. n. 14/2019 (*Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e l'incentivazione alla rinaturalizzazione*), ha destato particolare interesse l'intervento dell'Avv. Bruno Barel "Cultura, regole e politica per la rigenerazione urbana e l'innovazione sociale dopo la L.R. n. 14/2019".

Partendo da una definizione esaustiva di "Rigenerazione Urbana" – R.U. – (tratta dal DDL S. 164 "Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio", art. 2), è stato evidenziato come la R.U.:

- rappresenti un processo complesso, non limitato alla "riqualificazione" edilizia, quindi:
 - influenzato da fattori sociali e culturali;
 - orientato al perseguimento di obiettivi di politica urbanistica, ambientale e socio-economica;
 - organizzato e governato da un complesso di regole trasversali ai settori interessati;
- presupponga una "rivoluzione culturale" sulla considerazione del "valore immobiliare":
 - gli edifici non sono eterni ed il loro valore non è immutabile;
 - il valore non è dato dal "volume", ma dalla "qualità" dell'immobile e dalla sua relazione con il "contesto urbano circostante";
 - la manutenzione del patrimonio edilizio deve essere funzionale al mantenimento del decoro urbano e all'adeguamento ai nuovi standard di sicurezza e risparmio delle risorse;
 - il degrado e l'abbandono di fabbricati non è un fattore solo privato, ma determina esternalità negative sulla collettività;
- costituisca un obiettivo da realizzare attraverso programmi politici complessi, in materia:
 - fiscale (adeguamento della fiscalità immobiliare);
 - di ordinamento della proprietà (superamento del dissenso individuale);
 - edilizia (regole sull'edificazione e sulla demolizione);
 - urbanistica (governo del territorio, servizi e spazi pubblici, parametri);
 - ambientale (prevenzione del dissesto idrogeologico e tutela dell'ambiente);
 - sociale e di sicurezza urbana (eliminazione degli elementi di degrado);
 - infrastrutturale (reti di comunicazione fisica e digitale).

Infine, è stato considerato come in questo particolare contesto:

- le "regole" (sovranzionali, statali, locali) costituiscono lo strumento per l'attuazione degli obiettivi politici;
- per assicurare l'efficacia delle regole è necessario che esse siano espressione di una visione politica generale e coordinate con gli altri interventi settoriali;
- l'applicazione ed il successo delle regole dipende dalla *forma mentis* e dalla preparazione culturale degli operatori;

quindi rammentato che vi sono alcuni ostacoli al pieno sviluppo delle politiche di rigenerazione urbana (che potrebbero essere rimossi soltanto tramite un intervento statale), quali:

- la revisione della fiscalità immobiliare (comprese politiche fiscali di disincentivo al mantenimento di "ruderi" che rappresentano un "costo sociale");

- il problema della parcellizzazione della proprietà immobiliare (il 73,3% di case in proprietà: servono strumenti per il superamento del possibile dissenso individuale rispetto ai processi di rigenerazione urbana);
- la necessità di attualizzare il D.M. n. 1444/1968 (in tema di standard urbanistici, di limiti alla distanza ed all'altezza e di (in)derogabilità da parte della legislazione regionale).

Rispetto all'analisi sopra illustrata, in relazione all'ambito applicativo del D.M. n. 1444/1968 ritocchi alle "distanze tra fabbricati" sono arrivati con il c.d. decreto "Sblocca Cantieri" (Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32 recante "*disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*" – G.U. 92 del 18.04.2019 – entrato in vigore il 19.04.2019). In particolare l'art. 5 (*norme in materia di rigenerazione urbana*), primo comma, "al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili¹ e di assicurare il

¹ Trattasi delle medesime finalità previste dal Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70 (cosiddetto "Decreto Sviluppo") "*Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*", convertito dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106:

(...)

Art. 5. Costruzioni private:

(...)

9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;

b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;

c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. (...)

(...)

13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

b) (...)

14. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno

miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione" ha modificato e integrato l'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia Edilizia – T.U.E.) intervenendo, quindi, anche sull'ambito applicativo sovraordinato di cui al D.M. n. 1444/1968, con particolare riferimento alle facoltà derogatorie proprie degli ordinamenti regionali.

Il decreto "Del Fare" (D.L. n. 69/2013 convertito nella L. n. 98/2013) aveva inserito nel T.U.E. – proprio tramite l'art. 2-bis – disposizioni "facoltative" per le Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) circa la possibilità di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al D.M. n. 1444/1968 (limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. n. 765/1967), quindi di dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde ed ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali, ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative.

Ora le disposizioni facoltative si trasformano nell'obbligo di introdurre, tramite leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al D.M. n. 1444/1968, nonché disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde ed ai parcheggi, ecc., nel rispetto del codice civile (art. 2-bis, primo comma, così modificato dall'art. 5, comma 1, lett. a), D.L. n. 32/2019).

Inoltre il nuovo comma 1-bis, dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, lett. b), D.L. n. 32/2019) stabilisce che *"le disposizioni di cui al precedente comma 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"*.

La Suprema Corte, in merito all'introduzione di normative regionali derogatorie basate sull'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001, si è più volte pronunciata sul limite (punto di equilibrio) tra potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e competenza concorrente delle Regioni in materia di "governo del territorio". A questo proposito risulta essere utile rammentare quanto deciso dalla Corte Cost., in particolare con la Sentenza n. 41/2017 (udienza pubblica del 07.02.2017) nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art.

provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali. Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 9 lettera a), è realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto.

N.B.: La sentenza del T.A.R. Veneto, Sezione II^a, n. 205/2016 del 23.02.2016 e la conseguente decisione d'appello del Consiglio di Stato, Sezione IV^a, n. 3680/2017 del 26.07.2017 *"denotano l'estrema complessità del corretto coordinamento fra le fonti statali (nella fattispecie il c. d. Decreto Sviluppo) e le fonti regionali e, in specie, il Piano Casa"*. Il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del T.A.R. Veneto afferma che la L.R. Veneto n. 14/2009 e s.m.i. (c.d. Piano Casa) è stata adottata dalla Regione Veneto in attuazione dell'art. 5 del D.L. n. 70/2011, convertito in L. n. 106/2011 (c.d. "Decreto Sviluppo").

8², c. 1, lett. a), della legge della Regione Veneto 16.03.2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), ossia:

- *Il potere derogatorio attribuito alle Regioni dal citato art. 2-bis, però, lascerebbe espressamente ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile, con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle sue disposizioni integrative, come altresì affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 134 del 2014, n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005).*
- *(...) questa Corte, considerando che le distanze tra gli edifici possano incidere anche sull'assetto del territorio e quindi fuoriuscire dai limiti dei rapporti tra privati, ha ritenuto che la loro disciplina possa formare altresì oggetto di legislazione concorrente in materia di governo del territorio. Le Regioni possono dunque emanare norme in deroga a quelle statali, purché tale scostamento persegua finalità di carattere urbanistico destinate ad assicurare "un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio".*

Più recentemente il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con l'ordinanza n. 1431/2019 (depositata in data 01.03.2019 presso la segreteria della sezione sesta), sospendendo il giudizio, dichiarava rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 8 bis³ della legge regionale del Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (aggiunto dall'art. 10, comma 13, della L.R. n. 32/2013), tenuto conto:

- *"(...) dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano "inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio";*
- *che "La deroga alla disciplina dei parametri in tema di densità, di altezze e di distanze, realizzata dagli strumenti urbanistici deve quindi ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (artt. 8 lett. B nel caso di specie e 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968)";*
- *Analogamente la giurisprudenza è da tempo orientata in modo univoco ad affermare che il decreto ministeriale in questione (ascrivibile secondo una preminente teoria all'atipica categoria dei regolamenti delegati o liberi) ha efficacia di legge, cosicché le sue disposizioni, anche in tema di limiti inderogabili di altezza dei fabbricati, prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, alle quali si sostituiscono per inserzione automatica, con conseguente loro diretta operatività nei rapporti tra privati;*
- *che "A fronte della riconosciuta valenza del d.m. 1444, confermata dalla consolidata*

² Disposizioni attuative dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

³ Art. 9 – Ambito di applicazione.

(...)

8 bis. Al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'articolo 2 bis del DPR n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente.

giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze 114\2012, 282\2016, 185\2016, 178\2016, 41\2017), gli spazi di derogabilità appaiono ammissibili, in capo al legislatore regionale, nei limiti dettati dal legislatore statale, dotato di competenza in tema appunto di principi fondamentali in materia di governo del territorio; orbene, nel caso di specie il legislatore regionale appare aver oltrepassato detti limiti, nella parte in cui consente le indicate deroghe al di fuori dell'ammesso ambito di "definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

Infine il nuovo comma 1-ter, dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, lett. b), D.L. n. 32/2019) prescrive che "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".

Il riferimento alle "distanze legittimamente preesistenti" vale anche la pena rammentare quanto specificatamente dettato dall'art. 9, primo comma, punto 1), del D.M. n. 1444/1968 (distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee) per le "Zone A", ossia: *"per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale"*.

Il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, con la Sentenza n. 4728/2017 del 12.10.2017 per la riforma della sentenza del T.A.R. Piemonte – Sez. II^a n. 1410/2016, ha precisato che *"nel corpus normativo dedicato alla "ristrutturazione edilizia" (almeno fino alla novella del 2013), sono presenti due distinti tipi di ristrutturazione:*

- *la ristrutturazione edilizia c.d. "conservativa", che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o modifica della sagoma;*
- *la ristrutturazione edilizia c.d. "ricostruttiva", attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione, nel rispetto del volume e della sagoma dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, viene a configurarsi una nuova costruzione (Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2014 n. 5988)".*

Tali due distinte figure di ristrutturazione edilizia trovano la loro fonte entrambe nel citato art. 3, c. 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, risolvendosi il successivo art. 10, lett. c), solo in una norma di indicazione dei casi di ristrutturazione sottoposti a permesso di costruire.

La giurisprudenza amministrativa ha analizzato la tipologia della "ristrutturazione edilizia" (anche al fine di distinguerla dall'ipotesi di nuova costruzione, di cui alla successiva lett. e) dell'art. 3, co. 1 DPR n. 380/2001), tenendo innanzitutto presenti le distinte ipotesi di ristrutturazione indicate dal legislatore.

In generale, si è affermato che la ristrutturazione edilizia si caratterizza per la diversità dell'organismo edilizio prodotto dall'intervento di trasformazione rispetto al precedente (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016 n. 4267 e 27 aprile 2016 n. 1619; sez. V, 12 novembre 2015 n. 5184) e che essa si distingue dalla nuova costruzione, perché mentre quest'ultima presuppone una trasformazione del territorio, la ristrutturazione è invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, in quanto tale trasformazione vi è in precedenza già stata (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972).

Con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia c.d. “ricostruttiva”, l’unico limite ora previsto (a seguito delle modifiche apportate alla disposizione in esame – ossia art. 3, c. 1, lett. d), D.P.R. n. 380/2001 – con l’art. 30, c. 1, lett. a), del D.L. 21.06.2013, n. 69 (c.d.: decreto “del fare”), convertito dalla Legge 09.08.2013, n. 98) è quello della identità di volumetria, rispetto al manufatto demolito, salve “innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica”, e ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D. Lgs. n. 42/2004, per i quali è altresì prescritto il rispetto della “medesima sagoma di quello preesistente”.

Il Consiglio di Stato con la citata Sentenza n. 4728/2017 ha, inoltre, osservato che “*il nuovo manufatto, se può sottrarsi ai limiti, precedentemente previsti, del rispetto dell’area di sedime e della sagoma, non di meno anche in tali casi è certamente tenuto al rispetto del limite delle distanze dal confine e/o da altri fabbricati, nel rispetto sia delle norme del codice civile sia di quelle previste dai regolamenti edilizi e dalla pianificazione urbanistica.* In sostanza:

- nel caso in cui il manufatto che costituisce il risultato di una ristrutturazione edilizia venga comunque ricostruito con coincidenza di area di sedime e di sagoma, esso – proprio perché “coincidente” per tali profili con il manufatto preesistente – potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze innanzi citate, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze (e magari preesisteva anche alla stessa loro previsione normativa). Come questa Sezione ha avuto modo di osservare (Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2017 n. 4337), “la disposizione dell’art. 9 n. 2 D.M. n. 1444 riguarda “nuovi edifici”, intendendosi per tali gli edifici (o parti e/o sopraelevazioni di essi: Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2016 n. 3522) “costruiti per la prima volta” e non già edifici preesistenti, per i quali, in sede di ricostruzione, non avrebbe senso prescrivere distanze diverse”;
- invece, nel caso in cui il manufatto venga ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell’area di sedime, come pure consentito dalle norme innanzi indicate, occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte, proprio perché esso – quanto alla sua collocazione fisica – rappresenta un novum, come tale tenuto a rispettare – indipendentemente dalla sua qualificazione come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione – le norme sulle distanze”.

A livello regionale la recentissima L.R. n. 14/2019, nel dettare nuove “politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio”, si presenta come “(...) uno strumento normativo che da un lato si pone in continuità con la legge regionale n. 14 del 2009 (c.d. “Piano Casa”), in quanto mira a sostenere il settore edilizio, dall’altro intende decisamente superarla in coerenza e attuazione della legge regionale per il contenimento del consumo di suolo (legge regionale n. 14 del 2017), implementandone gli aspetti di riqualificazione edilizia, ambientale ed urbanistica (...). Gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente sono essenzialmente interventi di ampliamento o di demolizione e ricostruzione dell’edificio, che associano alla presenza delle condizioni elencate agli articoli 6 e 7 le premialità volumetriche e di superficie, quantificate in un apposito allegato alla legge (allegato A) in funzione della destinazione d’uso residenziale o non residenziale dell’edificio (...)”⁴.

Tra gli “obiettivi” della legge regionale “*promuove politiche per la densificazione degli*

⁴ CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, 208^a Seduta pubblica – 27.03.2019, Deliberazione legislativa n. 14 – oggetto: Progetto di legge n. 402 “Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”: dalla “relazione della Seconda Commissione consiliare”.

ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione" (art. 1, comma 2).

Con specifico riferimento all'ambito di applicazione della L.R. n. 14/2019, gli "interventi edilizi di ampliamento" (art. 6) e gli "intervento di riqualificazione del tessuto edilizio" (art. 7) si applicano "agli edifici con qualsiasi destinazione d'uso" in particolare "negli ambiti di urbanizzazione consolidata" (v. art. 3, comma 1).

Le "disposizioni generali e di deroga" dettate dall'art. 11, primo comma, indicano come "(...) gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché, in attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, purché, in tali ultimi casi, nell'ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi."

Considerate le finalità della normativa statale (razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, art. 5, c. 9, L. n. 106/2011 di conversione del D.L. n. 70/2011 (c.d. "Decreto Sviluppo") – rigenerazione urbana, art. 5 del D.L. n. 32/2019) e regionale (riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, Titolo III° della L.R. n. 14/2019), tenuto conto che:

- ai sensi art. 3, c. 1, lett. d), D.P.R. n. 380/2001 gli "interventi di ristrutturazione edilizia", sono quelli "(...) 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 anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente";
- ai sensi del vigente art. 10⁵ della L.R. n. 14/2009 relativamente alle procedure autorizzative relative alle "ristrutturazioni edilizie" (rif. D.P.R. n. 380/2001):
"a) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001, anche al fine di consentire l'utilizzo di nuove tecniche costruttive, possono essere realizzati con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti, purché la nuova costruzione sia realizzata con il medesimo volume o con un volume inferiore;
b) gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del DPR n. 380/2001, qualora realizzati mediante integrale demolizione e

⁵ Art. 19 (Abrogazioni) L.R. n. 14/2019: 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, sono o restano abrogati gli articoli 1, 1 bis, 2, 3, 3bis, 3 ter, 3 quater, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 11bis e 12 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 (...).

ricostruzione dell'edificio esistente, per la parte in cui mantengono i volumi esistenti sono considerati, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo, ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001 e non nuova costruzione, mentre è considerata nuova costruzione la sola parte relativa all'ampliamento che rimane soggetta alle normative previste per tale fattispecie.

b bis) negli interventi di ristrutturazione edilizia la ricostruzione a seguito della demolizione può avvenire anche su area di sedime parzialmente diversa, purché ciò non comporti una modifica sostanziale della localizzazione dell'edificio nell'ambito del lotto di pertinenza. In caso di interventi ubicati nelle zone di protezione delle strade e nelle zone vincolate come inedificabili dagli strumenti urbanistici generali, la ricostruzione è consentita anche in area adiacente, purché al di fuori della fascia di rispetto o dell'area inedificabile.”;

- con la D.G.R. n. 1896 del 22.11.2017 è stato recepito il “Regolamento Edilizio Tipo” ed i relativi allegati⁶, recanti anche le definizioni uniformi tra le quali:

| voce | acronimo | definizione |
|-------------|----------|---|
| 7 – Sedime | | impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza. |
| 18 – Sagoma | | Conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m. |

“*in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione*”, così come previsto dal nuovo comma 1-ter, dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, lett. b), D.L. n. 32/2019) – ovvero negli interventi di “ristrutturazione edilizia” c.d. “fedele” – nel rispetto “*delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata*”⁷ assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo”, la novità normativa sembra:

- limitare gli effetti della sopra citata Sentenza C.d.S. n. 4728/2017 affermando il principio secondo il quale le distanze preesistenti devono essere “legittime” per poter essere consentito l'intervento di demolizione e ricostruzione e che quindi il nuovo manufatto non può sottrarsi al rispetto delle distanze legali vigenti al momento della sua originaria edificazione;
- escludere, per le operazioni di “sostituzione edilizia” l'applicazione delle deroghe ai limiti di distanza e altezza che le norme regionali introducono in applicazione all'art. 2-bis, c. 1, del D.P.R. n. 380/2001 (modificato dall'art. 5, comma 1, lett. a), D.L. n. 32/2019).

Riassumendo, in merito all'argomento specifico, appare essere ragionevole (necessario) operare un effettivo coordinamento normativo (a livello regionale) tra l'art. 10 della L.R. n. 14/2009 e l'art. 11, c. 1, della L.R. n. 14/2019 alla luce di quanto dettato dal nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 introdotto dal decreto “Sblocca Cantieri”, entrato

⁶ Secondo l'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni ed Enti Locali il 20.10.2016 in base all'art. 4, c. 1-sexies del D.P.R. n. 380/2001, lo schema di regolamento edilizio tipo e i relativi allegati, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

⁷ la “ricostruzione”.

in vigore il 19.04.2019.

Ritornando all'analisi iniziale, in relazione al tema della fiscalità immobiliare viene evidenziato quanto introdotto con il c.d. "Decreto Crescita" – Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" – G.U. n.100 del 30.04.2019, entrata in vigore il 01.05.2019 (approvato il 23.04.2019 dal Consiglio dei Ministri in seconda deliberazione, dopo il primo sì "salvo intese" del 04.04.2019) – tramite il quale sono stati previsti, in particolare, incentivi fiscali per la "valorizzazione edilizia" (ossia, in sostanza, per la rigenerazione urbana).

Rispetto alle bozze circolate precedentemente, dal testo entrato in Consiglio dei Ministri è stata stralciata la norma che avrebbe alleggerito i limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra edifici previsti dal D.M. n. 1444/1968. Secondo le intenzioni iniziali del Governo, le norme sarebbero rimaste valide solo nelle zone territoriali omogenee "C", cioè destinate a nuovi complessi insediativi, inedificate o con un basso livello di edificazione.

Sempre rispetto alle versioni iniziali, è stato eliminato il c.d. "silenzio assenso" delle Soprintendenze per la realizzazione di interventi di edilizia privata sugli edifici tutelati. Restano quindi in piedi le attuali regole previste dall'art. 22 (*Procedimento di autorizzazione per interventi di edilizia*) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004), che fissa in 120 giorni il termine concesso alla Soprintendenza per rilasciare l'autorizzazione e non consente il silenzio assenso.

Il "Decreto Crescita" non tocca le detrazioni già in vigore per i proprietari che intendono migliorare o adeguare la propria abitazione; chi acquisterà una unità immobiliare in un edificio demolito e ricostruito, non solo in zona 1, ma anche nelle zone 2 o 3⁸, potrà ottenere una detrazione Irpef o Ires del 75% se dalla realizzazione degli interventi deriva una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio a una classe di rischio inferiore, o dell'85% se si ottiene invece il passaggio a due classi di rischio inferiore.

A questo proposito vale la pena rammentare che il territorio regionale veneto viene interamente classificato sismico e incluso nella zona 4, 3 e 2. Con Deliberazione n. 67 in data 3 dicembre 2003 il Consiglio Regionale ha fatto proprio e approvato il nuovo elenco dei comuni sismici del Veneto (Allegato I e Allegato II alla D.C.R. n. 67 del 03.12.2003)⁹.

I soggetti beneficiari di queste detrazioni (da ripartire in cinque anni) possono optare per la cessione del corrispondente credito, per intero, ai fornitori che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati.

In alternativa alla detrazione diretta o alla cessione i beneficiari delle detrazioni possono optare per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta, da utilizzare "esclusivamente" in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo.

⁸ Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34
Art. 8 Sisma bonus

1. All'articolo 16, comma 1-septies, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, le parole "zone classificate a rischio sismico 1" sono sostituite dalle seguenti: "zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3".

⁹ Link: <https://www.regione.veneto.it/web/sismica> – Modifica alla classificazione di cui alla D.G.R. n. 245 del 12.02.2008 (Ordinanza P.C.M. del 28 aprile 2006, n. 3519 "Criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e per la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone").

In merito agli *“Incentivi per la valorizzazione edilizia”* l’art. 7 del *“Decreto Crescita”* stabilisce che *“Sino al 31 dicembre 2021, per i trasferimenti di interi fabbricati, a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che, entro i successivi dieci anni, provvedano alla demolizione e ricostruzione degli stessi, in chiave antisismica e con il conseguimento della classe energetica A o B, anche con variazione volumetrica rispetto al fabbricato preesistente ove consentita dalle vigenti norme urbanistiche, nonché all’alienazione degli stessi, si applicano l’imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro duecento ciascuna. Nel caso in cui non si verificano le condizioni di cui al precedente periodo, sono dovute le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura ordinaria, nonché una sanzione pari al 30 per cento delle stesse imposte. Sono altresì dovuti gli interessi di mora a decorrere dall’acquisto dell’immobile di cui al precedente periodo”*.

Per incentivare *“un reale processo di rigenerazione urbana”* per gli acquisti di fabbricati destinati a demolizione e ricostruzione l’imposta di registro viene dunque abbattuta alla misura fissa di €. 200,00 (mentre le imposte ipotecarie e catastali sono aumentate all’importo di €. 200,00 ciascuna, per complessivi €. 400,00), a condizione che:

- l’acquisto sia effettuato entro il 31.12.2021 da un soggetto imprenditore (individuale o societario) che svolga attività di costruzione o di ristrutturazione di edifici;
- l’acquisto abbia a oggetto un *“intero”* fabbricato (residenziale, commerciale, artigianale, industriale, ecc.);
- il soggetto acquirente, entro dieci anni dall’atto di acquisto, provveda alla demolizione e ricostruzione di un nuovo edificio, anche volumetricamente non coincidente con il fabbricato preesistente (ove la normativa locale lo consenta), nonché alla sua cessione;
- la ricostruzione sia effettuata *“in chiave antisismica”*;
- il nuovo edificio sia classificato in una delle classi energetiche *“A”* o *“B”*.

Concludendo, il *“riuso”* costituisce un *“principio prioritario”* da attuare attraverso la *“rigenerazione urbana”*, ossia tramite un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo. Affinché la rigenerazione urbana possa perseguire l’obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell’ambiente costruito (secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici), quindi di rilancio della *“città pubblica”* attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi, appare essere necessario *“rimuovere i possibili ostacoli”*, come sopra evidenziato, rendendo coerente il sistema delle *“regole”* in rapporto agli obiettivi nell’ambito di una *“visione politica generale”* espressione di *“effettivo coordinamento con tutti gli interventi settoriali”*.

“Abitare è lo scopo ultimo dell’architettura (...) l’uomo abita quando riesce ad orientarsi ed identificarsi in un ambiente, allora gli spazi in cui la vita si svolge devono essere luoghi nel vero senso della parola. Spazi dotati di caratteri distintivi”¹⁰.

Attraverso la rigenerazione urbana è possibile modificare il significato dello *“spazio”* trasformandolo dall’essere un *“sito”* all’essere un *“luogo”* ove la trasformazione fisica avviene congiuntamente con l’innovazione sociale.

¹⁰ Christian Norberg-Schulz: *GENIUS LOCI. Paesaggio Ambiente Architettura*, 1979.