

**DEROGHE AGLI STANDARD URBANISTICI ED EDILIZI
AI SENSI DELL'ART. 2-BIS DEL DPR 380/2001:
QUADRO ATTUATIVO REGIONALE**

*A cura della
Direzione Legislazione Mercato Privato*

Aggiornamento luglio 2016

INDICE

Abruzzo

Basilicata

Provincia di Bolzano

Calabria

Campania

Emilia Romagna

Articolo 7-ter, commi 3-bis e 3-ter LR 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del suolo" inserito dalla LR 17/2014

Friuli Venezia Giulia

Articolo 3, LR 19/2009 "Codice regionale dell'edilizia" modificato dalla LR 13/2014 "Misure di semplificazione dell'ordinamento regionale in materia urbanistico-edilizia (...)"

Lazio

Liguria

Articolo 29-quinquies LR 36/1997 "Legge urbanistica regionale" inserito dalla LR 11/2015 "Modifiche alla Legge Regionale 4 settembre 1997, n. 36" e modificato dalla LR 29/2015

Articolo 18 LR 16/2008 "Disciplina dell'attività edilizia"

Lombardia

Marche

Articolo 35 LR 33/1014 "Assestamento del bilancio 2014" come modificato dall'art. 10 LR 16/2015

Molise

Piemonte

Puglia

Sardegna

Sicilia

Toscana

Articolo 140 LR 65/2014 "Norme per il governo del territorio" come modificato dalla LR 43/2016

Provincia di Trento

Umbria

Articolo 243, comma 1 LR 1/2015 “Testo Unico governo del territorio e materie correlate”

Veneto

Articolo 8 LR 4/2015 “Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali”

Valle d’Aosta

PREMESSA

Uno dei principali problemi che si frappongono ad una realizzazione diffusa ed agevole degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente mediante demolizione e ricostruzione è rappresentato dal rispetto delle disposizioni relative agli standard urbanistici (rapporti fra insediamenti e spazi pubblici o per attività di interesse generale) ed edilizi (limiti inderogabili di densità edilizia, altezza, distanza fra edifici) contenute nel DM 1444/1968 e per quanto riguarda in particolare le distanze fra le costruzioni, in primo luogo nel Codice civile.

Le norme contenute nel Codice civile e quelle del DM 1444/68 hanno una posizione primaria rispetto ai regolamenti comunali o ai piani regolatori e, pertanto, questi ultimi possono prevedere solo distanze pari o maggiori.

Gli interventi di “sostituzione edilizia” si inseriscono generalmente in un contesto urbano consolidato che rende difficile - soprattutto in presenza di aumenti di volumetria necessari per garantire la sostenibilità finanziaria delle relative operazioni - il rispetto di limiti di distanza o di altezza, ma anche il reperimento di nuove aree per opere di interesse generale in caso di aumento del carico urbanistico.

In questo contesto si colloca l'articolo 2-bis del Dpr 380/2001 (Tu edilizia), inserito dal DL 69/2013, (cd. “decreto del fare”, convertito dalla Legge 98/2013) e rubricato “Deroghe in materia di limiti di distanza tra i fabbricati” in base al quale *“Fermo 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, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere con proprie leggi e regolamenti disposizioni derogatorie al DM 1444/68 nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”*.

Tale norma presenta rilevanti problematiche interpretative poiché, da un lato, la rubrica parla di deroghe in materia di distanza, mentre il testo fa riferimento a “disposizioni derogatorie al DM 1444/68”, sembrando implicitamente richiamare tutti gli standard. Dall'altro lato, la norma lega le deroghe alla “definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali” senza un riferimento espresso alle fattispecie, potenzialmente relevantissime, di intervento in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale.

In attuazione dell'art. 2-bis, alcune Regioni hanno emanato norme che consentono talvolta la deroga alle sole distanze e talvolta la deroga a tutti gli standard edilizi, così come talvolta la deroga riguarda solo interventi ricompresi in piani attuativi, altre volte invece anche interventi puntuali ossia in diretta attuazione del piano urbanistico generale.

Si tratta di norme importanti per la diffusione degli interventi di sostituzione edilizia che però in alcuni casi (Veneto, Marche, Umbria) sono state impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale.

Lo Stato nei relativi ricorsi ha sempre richiamato l'interpretazione dell'art. 2 bis Dpr 380/2001 già fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 134/2014 secondo la quale:

- la disciplina delle distanze minime tra le costruzioni rientra nella competenza esclusiva dello Stato in quanto appartiene alla materia “dell'ordinamento civile”;
- in base alla competenza concorrente in materia di “governo del territorio” alle Regioni è comunque consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite dalla normativa

statale unicamente a condizione che tale deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici;

- ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività delle sue prescrizioni agli "strumenti funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio" (vedi anche la sentenza 232/2005).

Le censure mosse alle disposizioni regionali riguardano, pertanto, principalmente l'applicazione delle deroghe non solo ad interventi ricompresi in piani attuativi, ma anche ad interventi puntuali ossia su singoli edifici (Marche, Veneto).

Altre volte la censura è legata al fatto che vengono introdotte deroghe non solo ai limiti di distanza fra costruzioni, ma anche ai limiti di altezza e di densità edilizia (Veneto) ovvero perché viene omissis il richiamo al rispetto delle disposizioni in materia di distanze contenute nel Codice civile (Umbria).

Di recente la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Marche, ribadendo che il "punto di equilibrio" tra la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (e quindi di proprietà privata) e la competenza concorrente Stato/Regioni nel governo del territorio si rinviene nel principio stabilito dall'art. 9 del DM 1444/1968 per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche".

Il tenore delle pronunce della Consulta conferma, a giudizio dell'Ance, l'urgenza di arrivare ad una riforma organica a livello nazionale del governo del territorio che contenga, prima di tutto, una disciplina della riqualificazione urbana, in grado, anche nell'ottica di contenere il consumo di suolo, di rendere realmente agevoli, economicamente sostenibili e diffusi gli interventi, anche puntuali, sul patrimonio edilizio esistente.

N.B. Si precisa che non si è tenuto conto delle disposizioni regionali attuative dell'art. 2-bis legate alla applicazione del Piano casa di cui all'Accordo Stato-Regioni del 1° aprile 2009

N.B. 2 in corsivo le norme modificate e in barrate le norme soppresse

NORMATIVA REGIONALE

Emilia Romagna Articolo 7-ter, commi 3-bis e 3-ter LR 20/2000 “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del suolo” inserito dalla LR 17/2014	3-bis. In attuazione 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), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'allegato della presente legge. Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori. 3-ter. Le disposizioni di cui al comma 3-bis prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale
Friuli Venezia Giulia Articolo 3, comma 2-bis LR 19/2009 “Codice regionale dell’edilizia” inserito dalla LR 13/2014	In attuazione 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), le zone territoriali omogenee B0, loro sottozone, nonché le altre aree a esse assimilate, individuate dagli strumenti urbanistici vigenti o adottati, sono equiparate, ai fini delle distanze minime tra edifici, alle zone territoriali omogenee A ai sensi dell'articolo 9, comma 1, punto 1), del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.
Liguria Articolo 29-quinquies LR 36/1997 “Legge urbanistica regionale” inserito dalla LR 11/2015 e modificato dalla LR	Art. 29-quinquies LR 36/1997 “In attuazione 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) e successive modificazioni e integrazioni ed in attesa dell’emanazione del regolamento regionale di cui all'articolo 34, comma 3, il PUC, per promuovere la riqualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente nelle aree urbane mediante interventi di sostituzione edilizia, di ristrutturazione urbanistica e di ampliamento di edifici concretanti nuova costruzione, può prevedere: a) premialità costituite da quote percentuali di incremento del volume

29/2015 Articolo 18 LR 16/2008 “Disciplina dell’attività edilizia”	geometrico di edifici o complessi di edifici, utilizzabili senza applicazione dell'indice di utilizzazione insediativa previsto dal PUC, ma con osservanza degli altri parametri urbanistici, da individuare e quantificare nel rispetto dei caratteri storico-culturali e paesaggistici degli immobili, che siano oggetto di interventi di riqualificazione edilizia, urbanistica ed ambientale. <i>Tali premialità sono stabilite dal PUC in misura percentuale rispetto al volume geometrico degli edifici o del complesso di edifici esistenti oggetto di riqualificazione;</i> b) distanze tra fabbricati inferiori alla distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti che siano idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti, fermo restando comunque il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico” Art. 18 LR 16/2008 In attuazione dell'articolo 2-bis del Dpr 380/2001 gli interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla ristrutturazione edilizia, nonché gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti possono essere realizzati nel rispetto dell'allineamento dell'edificio preesistente purché non comportanti sopraelevazioni che determinino la creazione di un nuovo piano della costruzione. Non costituisce creazione di un nuovo piano della costruzione il recupero dei sottotetti non abitabili ai sensi della LR 24/2001.
Marche Articolo 35, comma 1 LR 33/2014 “Assestamento del bilancio 2014” come sostituito dall’art. 10 della LR 16/2015 <i>L’art. 10, comma 1 della LR 16/2015 è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la sentenza 178 del 15 luglio 2016</i>	Art. 35, comma 1 LR 33/2014 come sostituito dall’art. 10 LR 16/2015 1. In attuazione 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), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale. Gli eventuali incentivi volumetrici consentiti dalla normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga ai distacchi dai confini e dai limiti di zona prescritti dagli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti ed in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle

	dagli edifici antistanti preesistenti, dai corrispondenti confini interni e limiti di zona se inferiori. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale. <i>Il testo originario dell'art. 35, comma 1 della LR 33/2014 prevedeva che:</i> 1. In attuazione 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), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento <i>ovvero</i> di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale. Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento, ai sensi della normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori.
Toscana Articolo 140 LR 65/2014 "Norme per il governo del territorio" come modificato dalla LR 43/2016	1. Limitatamente ai casi previsti e disciplinati dal piano operativo, negli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e di sostituzione edilizia di cui all'articolo 134, comma 1, lettere h) ed l), relativi ad edifici che presentano legittimamente una distanza inferiore a 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, l'edificio ricostruito può mantenere una distanza inferiore a dieci metri purché non inferiore a quella preesistente. 2. Limitatamente ai casi previsti e disciplinati dal piano operativo, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani attuativi di cui al titolo V, capo II, o del piano di intervento di cui all'articolo 126: a) sono ammesse distanze inferiori tra fabbricati nel caso di cui all'articolo 9, ultimo periodo del D.M. 1444/1968; b) per gli interventi di ristrutturazione urbanistica, di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e di sostituzione edilizia di cui all'articolo 134, comma 1, lettere f), h) ed l), sono consentite forme di monetizzazione a compensazione delle dotazioni di standard eventualmente non reperibili all'interno dell'area di intervento. 3. Nei piani attuativi di cui al comma 2, o nel piano di intervento di cui

	all'articolo 126, le disposizioni di cui al comma 1 sono applicabili anche nei confronti di edifici posti all'esterno del perimetro del piano attuativo o del piano di intervento, e agli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui all'articolo 134, comma 1, lettera f). 4. I comuni possono prevedere nei loro strumenti urbanistici, anche attuativi, la facoltà di realizzare ampliamenti degli edifici o degli stabilimenti produttivi esistenti, in deroga alle distanze previste dal D.M. 1444/1968, a condizione che sia garantito il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, oltre alla minima dotazione degli standard. 5. La realizzazione di gruppi di edifici produttivi in deroga alle distanze di cui al D.M. 1444/1968, è comunque ammessa se gli edifici formano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche. 6. I comuni, in applicazione dell'articolo 14 del dpr 380/2001, ai sensi dell'articolo 97, possono motivatamente riconoscere che gli interventi di cui ai commi 4 e 5, in quanto finalizzati al mantenimento delle attività produttive ed al mantenimento od incremento dell'occupazione, rientrano tra quelli attinenti all'interesse pubblico. 7. Con il regolamento di cui all'articolo 138, comma 3, la Regione disciplina le fattispecie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, diverse a quelle di cui al comma 1, per le quali, ai sensi dell'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001, sono ammesse deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati.
Umbria Articolo 243, comma 1, LR 1/2015 "Testo Unico governo del territorio e materie correlate" <i>L'art. 243, comma 1 della LR 1/2015 è stato impugnato dal Governo (Consiglio dei Ministri del 27/3/2015) davanti alla Corte Costituzionale</i>	La disciplina concernente le distanze, le dotazioni territoriali e funzionali minime, nonché quella relativa alle situazioni insediative del PRG, di cui alle norme regolamentari Titolo I, Capo I, Sezione V e al Titolo II, Capo I, Sezioni II, III e IV, sostituisce quella del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, in materia, rispettivamente, di distanze, di standard e di zone territoriali omogenee, anche ai sensi dell'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001.

Veneto Articolo 8 LR 4/2015 "Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali" <i>L'art. 8 della LR 4/2015 è stato impugnato dal Governo (Consiglio dei Ministri del 18/5/2015) davanti alla Corte Costituzionale</i>	"1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, lo strumento urbanistico generale, con le procedure di cui al comma 4, può fissare limiti di densità, di altezza e di distanza in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444: a) nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente; b) in specifiche zone o ambiti, individuati all'interno delle zone di completamento, comunque denominate nello strumento urbanistico comunale, qualora i diversi limiti fissati siano funzionali a confermare un assetto morfologicamente ordinato ed unitario di tessuti urbani consolidati prevalentemente composti da fabbricati realizzati prima dell'entrata in vigore del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444. 2. Le deroghe sono comunque ammesse per gli interventi di ristrutturazione edilizia, realizzati all'interno della sagoma esistente, ancorché attuati mediante integrale demolizione e ricostruzione, fatte salve disposizioni più restrittive dello strumento urbanistico comunale. 3. I limiti di densità, di altezza e di distanza, in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, fissati dallo strumento urbanistico generale ai sensi del comma 1, non devono compromettere le condizioni di sicurezza e igienico-sanitarie degli insediamenti e degli edifici e devono assicurare il mantenimento di spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio adeguati alle necessità delle zone o ambiti individuati secondo quanto stabilito dallo strumento urbanistico generale. 4. Lo strumento urbanistico comunale individua le zone o ambiti di cui al comma 1, lettera b), nonché i limiti di densità, di altezza e di distanza in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, da osservarsi all'interno degli stessi, sulla base dei criteri di cui al comma 3 e con le seguenti modalità: a) per i comuni dotati del piano di assetto del territorio (PAT), in sede di formazione del piano degli interventi (PI) o mediante variante al PI con la procedura di cui all'articolo 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, nel rispetto del dimensionamento del PAT e dei singoli ambiti territoriali omogenei (ATO); b) per i comuni non dotati di PAT, mediante variante al piano regolatore generale (PRG) con la procedura di cui all'articolo 50, commi 6 e 7, della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", nel rispetto del dimensionamento dello strumento urbanistico generale, in deroga al divieto di cui all'articolo 48, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e comunque non oltre il termine
---	---

	previsto dall'articolo 18, comma 1, della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32 "Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia".
--	---