

Gli incrementi di volumetria finalizzati alla rigenerazione urbana: ristrutturazione o nuova costruzione, e a quali condizioni?

30/11/2020

Com'è noto, il c.d. "Decreto Semplificazioni" di cui al D.L. 76/2020 convertito con modificazioni con la legge n. 120/2020 ha notevolmente innovato molteplici settori del diritto (dai contratti pubblici alla ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici, dal procedimento amministrativo e connesse responsabilità alla stabilità finanziaria degli enti locali; dal sistema universitario al corpo nazionale dei vigili del fuoco, dalla responsabilità erariale al sostegno per la diffusione dell'amministrazione digitale), novellando in maniera rilevante anche la disciplina edilizia.

Fra le molteplici novità introdotte nel corpo del d.P.R. 380/2001 spicca anche la integrata definizione della "ristrutturazione edilizia", di cui all'art. 3, comma 1, lett. d).

In particolare, si vuole porre l'attenzione, in questa sede, al quarto periodo della nuova definizione, il quale stabilisce che l'intervento di ristrutturazione *«può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»*.

Si tratta di una disposizione non di poco momento, in quanto finisce per far rientrare nel concetto di ristrutturazione – poi vedremo se e a quali eventuali condizioni – ciò che, a stretto rigore non lo sarebbe, e, cioè, non soltanto la demolizione e ricostruzione del fabbricato preesistente, ma anche gli incrementi di cubatura che risultano concessi dalla normativa di riferimento (di legge o di piano) proprio al fine di favorire la rigenerazione di quel compendio immobiliare (e non, più in generale, di un determinato ambito, poiché verosimilmente si andrebbe a sconfinare nella ristrutturazione urbanistica).

La norma, cioè, stabilisce che la ristrutturazione – come ora definita – può comprendere anche gli incrementi di volumetria volti a promuovere interventi di rigenerazione urbana [1], ma ciò *«nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali»*.

Ebbene tale ultimo inciso, dal punto di vista strettamente letterale, si presta a due possibili letture, idonee ad attribuire un'incidenza molto diversa – a seconda

¹ In altre parole, la premessa – che oserei definire scontata – è che non ogni incremento di cubatura può essere ricondotto alla nozione di ristrutturazione, ma solo gli specifici incrementi volumetrici che una legge o gli strumenti comunali prevedano per favorire gli interventi di rigenerazione urbana. A tal proposito, sono da escludere tutte quelle previsioni di Piano che contengono, per esempio, norme del seguente tenore: *«Sono consentiti per tutti gli edifici esistenti alla data di entrata in vigore del presente piano, ampliamenti del 30% (o del 10% o del 20% o di qualsivoglia altra percentuale che sia stabilita dalla norma locale. N.d.R.) della volumetria esistente»*, così come devono escludersi tutte quelle disposizioni locali che prevedono *sic et simpliciter* ampliamenti fino ad una determinata volumetria massima compreso l'esistente.

dell'interpretazione prescelta – alla potestà pianificatoria comunale (ma anche verosimilmente alla vigente L.R. 14/2019, il c.d. Piano casa a regime).

PRIMA INTERPRETAZIONE: ogniqualvolta una norma di legge o di Piano comunale prevede determinati incrementi volumetrici funzionali in maniera esplicita a favorire la rigenerazione urbana, tali incrementi sono attratti alla nozione di ristrutturazione, in base alla nuova definizione dell'art. 3, comma 1, lett. d), del Testo Unico;

SECONDA INTERPRETAZIONE: una norma di legge o di Piano comunale che preveda determinati incrementi volumetrici volti a favorire la rigenerazione urbana non è sufficiente a farli rientrare nella nuova nozione di ristrutturazione, ex art. 3 d.P.R. 380/2001, ma è necessario che la norma stessa li qualifichi come tali. In altri termini, in base a questa seconda lettura, il soggetto (per esempio il Comune, in sede di strumentazione urbanistica) che attribuisce ad un determinato immobile un incremento volumetrico funzionale alla rigenerazione, potrebbe, a sua discrezione, qualificarlo anche come “nuova costruzione” e non già come “ristrutturazione”.

Com'è evidente, si tratta di due letture che conducono a conseguenze molto diverse:

- nel primo caso, spetta (oltre che alla legge in generale) al Comune concedere determinati incrementi di cubatura funzionali alla rigenerazione urbana, ma – ove li conceda – tali incrementi rientrano appieno, e automaticamente, nella nuova definizione di ristrutturazione;
- nel secondo caso, invece, l'Ente locale, non solo può concedere o meno siffatti incrementi, ma può anche decidere di concederli, qualificandoli come “nuova costruzione”, anziché come “ristrutturazione”.

A quale delle due ipotizzate interpretazioni si potrebbe, o dovrebbe, aderire?

Fermo restando che chi scrive non ha la presunzione di essere il depositario della verità, tanto più che la norma in esame appare di non piana lettura, in questa sede si intende semplicemente proporre delle argomentazioni a favore dell'una o dell'altra interpretazione, indicando quale delle due potrebbe – e si usa il condizionale – essere preferibile.

Volendo leggere la norma in questione sulla base della *ratio* del nuovo Decreto (c.d. interpretazione funzionale o teleologica), pare che si dovrebbe propendere per la prima lettura interpretativa.

Il legislatore del Decreto Semplificazioni, nello spingere il piede sull'acceleratore in favore degli interventi sull'esistente e della rigenerazione urbana, ha ritenuto – a torto o a ragione – che qualificare i relativi incentivi volumetrici come “nuova costruzione” sarebbe pregiudizievole e, in tanti casi, ne precluderebbe la realizzazione.

E, infatti, con riguardo a tale nuova disposizione, la Relazione illustrativa al decreto così recita espressamente: «*L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti*

dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. È evidente l'obiettivo della norma di evitare che la previsione nei piani di rigenerazione urbana di incentivi volumetrici in caso di interventi di demolizione e ricostruzione porti, in realtà, a qualificare l'intervento come una nuova costruzione soggetta ad un differente regime giuridico (in termini di titolo edilizio richiesto, onerosità dello stesso, disposizioni generali applicabili, ecc.)».

Volendo, poi, accedere ad una interpretazione sistematica – ossia quel criterio interpretativo che ricostruisce il significato di una norma ponendola in relazione con le altre che disciplinano la stessa materia – della nuova definizione di ristrutturazione edilizia, tenendo conto dell'intero art. 3 del T.U. Edilizia, forse si dovrebbe ancora propendere per la prima lettura interpretativa.

È noto, infatti, che il comma 2 dell'art. 3 in esame così espressamente recita: «Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi», stabilendo – con ciò – un principio generale della materia che non può essere modificato neppure con legge regionale [2].

Poiché, dunque, «il legislatore regionale non può introdurre nuove definizioni delle categorie generali di interventi edilizi, trattandosi di potere – nell'attuale assetto del riparto di competenza legislativa in materia di governo del territorio – spettante allo Stato» [3], tale facoltà a fortiori non è rimessa ai Comuni.

Se, dunque, le definizioni spettano allo Stato, pare forse difficile pensare che il Legislatore statale abbia inteso delegare alle Regioni e/o alle Amministrazioni comunali la possibilità di fornire la definizione, lasciando a ciascun Ente di qualificare, come “nuova costruzione” o come “ristrutturazione” gli eventuali incrementi volumetrici funzionali alla rigenerazione urbana, che dovesse prevedere.

I Comuni, per esempio, potrebbero essere tentati – anche magari per ragioni legate alla diversa onerosità degli interventi – a qualificare siffatti incrementi volumetrici come nuova costruzione, il che andrebbe chiaramente a frustare la finalità che il legislatore del Decreto semplificazioni si è posto.

² Sul punto, è risaputo che la Consulta – chiamata a valutare la legittimità costituzionale di una legge regionale della Lombardia di quindici anni fa – così si è pronunciata: «Sono principi fondamentali della materia del governo del territorio le disposizioni d.P.R. n. 380 del 2001, testo unico in materia edilizia, che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità di queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. Di conseguenza, sono costituzionalmente illegittimi sia l'art. 27, comma 1, lett. d, ultimo periodo, l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall'art. 22 l. reg. Lombardia n. 7 del 2010, che definisce come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma, sia l'art. 103 l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui, qualificando come disciplina di dettaglio numerose disposizioni legislative statali, prevede la disapplicazione della legislazione di principio in materia di governo del territorio dettata dall'art. 3 d.P.R. n. 380 del 2001 con riguardo alla definizione delle categorie di interventi edilizi» (Corte Costituzionale, 23.11.2011, n. 309).

³ Così, per esempio, la sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 02.11.2016, n. 10809.

Pare a chi scrive che i Comuni possano pur sempre decidere in autonomia [4] di prevedere o meno determinati incrementi di volumetria volti a promuovere interventi di rigenerazione urbana, ma che – ove decidano di farlo – per quegli interventi scatti automaticamente la definizione statale, che li qualifica come “ristrutturazione”.

A favore della seconda interpretazione, pur aderendo alla lettura sistematica sopra esaminata, si potrebbe sostenere che, è pur vero che le definizioni degli interventi edilizi spettano allo Stato, ma ben può lo Stato delegare alle Regioni e/o ai Comuni la possibilità di definire certi incrementi volumetrici come ristrutturazione o come nuova costruzione.

Poiché, invece, l'interpretazione teleologica non mi sembra che possa condurre alla seconda tesi, si dovrebbe necessariamente ritornare alla pura interpretazione letterale della norma – *«L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»* – laddove, però, il riferimento ai casi previsti dagli strumenti urbanistici comunali non pare affatto univoco: che cosa devono espressamente prevedere i Comuni? I soli incrementi di volumetria finalizzati alla rigenerazione urbana o anche la loro definizione in termini di ristrutturazione edilizia?

E – come si può vedere – siamo ritornati all'inizio.

Confidando, quindi, di aver contribuito – se non altro – a fornire qualche spunto di riflessione, di certo non mancheranno occasioni e sedi per ulteriori approfondimenti, né voci più autorevoli che possano meglio interpretare la disposizione che ci occupa.

Con l'auspicio, in ogni caso, che il legislatore torni a por mano alla norma per chiarirne la portata applicativa una volta per tutte, a beneficio non solo delle Amministrazioni ma degli operatori tutti.

avv. Domenico Chinello

⁴ Salvi, ovviamente, interventi di carattere generale a livello regionale, per esempio.