La ristrutturazione edilizia leggera nel decreto del fare

Paolo Urbani

Per Urbanistica e Appalti

1. L'evoluzione della disciplina edilizia dalla l.1150 ai giorni nostri:un po' di storia.

Continua in modo disordinato ed episodico la "fuga" dal provvedimento abilitativo espresso – il permesso di costruire – degli interventi edilizi da attuare tramite il ricorso alla SCIA /ex DIA).
In luogo di un ripensamento *funditus* delle disposizioni del DPR 380/2001 – almeno per quanto riguarda la definizione delle categorie edilizie soggette al controllo della pubblica amministrazione – il legislatore nazionale, pressato dalle *lobbies* imprenditoriali, si acconcia a manomettere la disciplina vigente introducendo deroghe che non contribuiscono certo a "semplificare" l'attività delle imprese ma spostano ancora una volta sul contenzioso con i comuni l'interpretazione delle norme innovative introdotte, il che è esattamente il contrario di quello che dovrebbe produrre una disciplina di rango nazionale applicabile su tutto il territorio nazionale.
Il caso che ci occupa è quello degli interventi di ristrutturazione edilizia, di cui diremo, originariamente disciplinato dall'art.31 della l.457/78 disposizione che, per la prima volta nella disciplina urbanistico-edilizia, si peritò di definire sotto il profilo del suo rilievo giuridico una serie di interventi edilizi quali la manutenzione ordinaria, quella straordinaria, il restauro ed il risanamento conservativo, la ristrutturazione urbanistica. La legge, è di pochi mesi successiva alla l.10/77 che all'art.1 affermava che "*ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa connessi e l'esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge*". L'ampio spettro delle fattispecie di trasformazione avrebbe comportato la totale sottoposizione di queste a provvedimento abilitativo espresso da un lato e dall'altro al pagamento degli oneri di costruzione, costituiti dalla quota relativa al costo di costruzione ed a quella della copertura del costo degli oneri di urbanizzazione. Ma lo stesso art.9 della legge n.10 mitigò la disciplina prevedendo, tra l'altro, la concessione gratuita per gli interventi di manutenzione straordinaria – fermo restando che quella ordinaria era libera – per gli interventi di restauro risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento della superficie di calpestio e mutamento della destinazione d'uso a condizione che il concessionario s'impegnasse tramite convezione a concorrere negli oneri di urbanizzazione ed a convenzionarsi con il comune circa i prezzi di vendita e di locazione, per la realizzazione di opere interne dirette al

miglioramento delle condizioni igienico sanitarie o statiche degli edifici e per la realizzazione di impianti tecnici. Individuate per legge nuove categorie di opere edilizie sottoposte a controllo preventivo, la l.457/78 ne definì i contenuti tecnici.
Cosicchè, mentre l'art.31 della l.urbanistica fondamentale n.1150 del '42 – come sostituito dall'art.10 della legge 765/67 – prevedeva solamente che *chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione delle opere di urbanizzazione deve chiedere apposita licenza al sindaco"*, con l'introduzione della concessione onerosa si individuarono[1] nella l.10/77 le fattispecie "derogatorie" al sistema concessorio oneroso. Ma proprio al fine di superare in parte tale regime[2], e' noto che la successiva legge Nicolazzi (l.94/82) art.7, introdusse, come titolo abilitativo, l'autorizzazione edilizia soggetta a silenzio assenso decorsi 60 giorni, in particolare per le opere di manutenzione straordinaria e quelle di restauro e risanamento conservativo. In tal modo all'esclusione dell'onerosità si aggiungeva il nuovo istituto della autorizzazione edilizia, nelle aspirazioni del legislatore procedimento più semplice, ma oggetto sempre di istruttoria da parte della PA. Solo con il D.L. 8 aprile 1993, n. *101* (in G.U. 8/4/1993 n. 82) non convertito e poi successivamente con il D.L. 5 ottobre 1993 n.398 conv. nella l.493/1993 viene introdotta nell'ordinamento urbanistico la DIA per le opere edilizie minori (tra cui la manutenzione straordinaria ed il restauro e risanamento conservativo) istituto in principio escluso dall'originario art.19 della legge 241/1990 sull'esercizio delle attività soggette a DIA.[3] Era chiaro l'intento del legislatore che in tal modo sganciava dalle "maglie" del provvedimento abilitativo e dalla sua onerosità una serie d'interventi "minori" relativi al recupero del patrimonio edilizio esistente.

2. La ristrutturazione edilizia nel TU 380/2001

Ricostruita così la vicenda legislativa che, in quasi quarant'anni, ha inciso profondamente sulla disciplina del controllo dell'attività edilizia, veniamo al tema della ristrutturazione edilizia disciplinata originariamente dall'art.31 della l.457/78, ai sensi della l.10/77 soggetta a concessione gratuita seppur con forti limitazioni, il cui

[1] Per la verità *in extremis* con alcuni emendamenti al testo di legge.
[2] Motivato specialmente dall'estremo ritardo nel rilascio delle concessioni edilizie; ne è prova la previsione nella stessa legge n.94/82 art.8 della introduzione temporanea del silenzio assenso per tali provvedimenti abilitativi poi successivamente abrogato, ma oggi entrato a pieno regime. L'inerzia dell'amministrazione – ed i possibili effetti concussivi e corruttivi – portò alcuni anni dopo (l.493/93) il legislatore a ridefinire per legge l'intero procedimento del rilascio della concessione , fissando tempi e modi del provvedimento.
[3] Proposta avanzata dal sottoscritto e da Paolo Stella Richter – allora sottosegretario ai ll.pp. – al ministro pro tempore Paolo Baratta che la fece propria.

contenuto subisce una sostanziale modifica da parte del DPR 380/2001[4]. Nella "definizione degli interventi edilizi" (art.3 1 co lett. d) si prevede infatti che questa possa riguardare anche *la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento della normativa antisismica*. Tale attività, a differenza della disciplina precedente, viene assoggettata a DIA (art.22 co 3 lett.a) in alternativa al permesso di costruire. Ma nell'art.10 1 co lett.c) dello stesso DPR – relativo agli interventi subordinati a permesso di costruire – la definizione si amplia poiché oltre alla modifica sostanziale del manufatto diverso dal precedente si aggiunge l'aumento delle unità immobiliari, le modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o superfici o per gli immobili ricompresi nelle zone A, il mutamento della destinazione d'uso. E' quella che in termini tecnici è stata chiamata ristrutturazione edilizia "pesante".[5]

4. La ristrutturazione edilizia "leggera" nel decreto cd. " del fare"(L. 9 agosto 2013, n. 98).

Il DL. 21 giugno 2013, n. 69 introduce un'ulteriore innovazione nel comparto edilizio "semplificando" le procedure e allargando il numero degli interventi per i quali non è più necessario il rilascio del permesso di costruire.
L'art. 30 rubricato "Semplificazioni in materia edilizia" incide sul DPR n. 380/2001 con una serie di disposizioni tese a sopprimere il vincolo della sagoma dell'edificio come discrimine per l'applicazione della più snella procedura della SCIA. Infatti, sopprimendo le parole "e sagoma" dall'art. 3 comma 1 lett.d) del Testo Unico la definizione di ristrutturazione edilizia diventa quindi "gli interventi 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…(compresi) quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente (purchè sia possibile accertarne la preesistente

[4] L'art.31 della l.457/78 recita: d) interventi di ristrutturazione edilizia, 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, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti.

[5] L'identificazione delle attività relative alla ristrutturazione edilizia soggette a DIA va effettuata coordinando l'art 3 citato con l'art.10 cosicchè tutto ciò che è ammesso con la ristrutturazione pesante è escluso per quella leggera. In breve, è escluso l'aumento delle unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti, delle superfici, oltre alla questione atitnente al mutamento di destinazione d'uso in zona A. vedi sul punto M.Ghiloni, R.Manzo Comunicazione, inizio lavori, SCIA, permesso di costruire EPC editore 2012, 110.

consistenza)… .(omissis)… mentre con riferimento agli edifici sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino degli edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia "leggera" **soltanto** ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente".
Si palesa quindi un doppio binario determinato dalle esigenze di tutela del bene, nel caso in cui l'edificio sia vincolato ai sensi del T.U. n. 42/2004[6]: il **rispetto della sagoma** è obbligatorio perché si rientri nel concetto di ristrutturazione edilizia mentre per i rimanenti casi l'unico limite è quello del **rispetto della volumetria** preesistente. Letto a contrario, sussiste il divieto di qualificare come ristrutturazione edilizia (soggetta a SCIA) la ricostruzione di un bene vincolato che pur rispettando la consistenza volumetrica ne alteri la sagoma.
L'art. 30 interviene poi sui titoli abilitativi necessari per procedere all'attività edilizia modificando gli artt. 10 e 22 del DPR 380/2001.
In particolare l'art. 10 co 1 del T.U. dell'edilizia elenca gli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire. Nella formulazione previgente il decreto 69, alla lett. c) si prevedeva che tra questi rientrassero "gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino…modifiche del **volume**, della **sagoma**…" . Con la modifica legislativa in discorso sono sottratti alla disciplina del permesso di costruire gli interventi che, qualificabili come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. d), incidono sulla sagoma dell'edificio, con il limite delle previsioni ulteriori della lett.c) dell'art.30 del D.L. degli "interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli"ex T.U. n.42/2004.
Conseguentemente, avendo inciso sugli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire, il legislatore interviene anche sul successivo art. 22 co 2 disciplinante gli interventi subordinati a SCIA specificando che, mediante questa, possono essere realizzate quelle attività edilizie di ristrutturazione che non "alterano la sagoma dell'edificio **qualora sottoposto a vincolo** ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42".
In sede di conversione del decreto legge e a fronte della pericolosità dell'applicabilità della norma, è stata introdotta una disposizione tesa ad impegnare i comuni ad individuare all'interno delle zone A di prg ed in quelle equipollenti, secondo la diversa denominazione adottata dalle leggi regionali[7], le aree nelle quali escludere

[6] Vedi sul punto la sent. Cort.Cost. n.309/20011 che ha censurato l'art.27 della lr Lombardia n.12/2005 sul concetto di ristrutturazione edilizia mediante DIA e sul contrasto interpretativo tra norme fondamentali e norme di dettaglio del TU 380/2001. Il ricorso, tra l'altro, riguardava un caso di ristrutturazione edilizia in zona paesaggistica.
[7] Qui il riferimento è alla diversa disciplina adottata dalle leggi regionali circa il contenuto del prg soprattutto in considerazione dell'introduzione del piano strutturale e operativo.

l'applicabilità della ristrutturazione edilizia mediante SCIA per interventi di demolizione e ricostruzione o per varianti a permessi di costruire, ove si preveda la modifica della sagoma. A tal fine sono previsti poteri sostitutivi, a partire dalla scadenza del 30 giugno 2014, da parte della Regione, ed in caso di inerzia, da parte di un commissario nominato dal ministero delle infrastrutture. Particolare interessante è quello della previsione di una modifica del regime della SCIA poiché nei casi di demolizione e ricostruzione, nelle zone omogenee A ed in quelle equipollenti, l'inizio dell'attività non può avere luogo prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Qui è evidente la necessità da parte dell'amministrazione comunale di poter verificare prima della demolizione definitiva del manufatto la reale consistenza dello stesso. Infine, a latere della deliberazione di cui sopra, nelle zone A del prg il divieto di applicazione della SCIA, con modifica della sagoma, ha efficacia immediata.

4.1 Il limite del volume

Le implicazioni della ristrutturazione edilizia cd. leggera (ossia che non comporta aumento di unità immobiliari, modifica dei prospetti, delle superfici e delle destinazioni d'uso in zona A) consentono il ricorso al più snello procedimento della SCIA e alleggeriscono gli oneri per il privato. Sorge tuttavia un dubbio, se da un lato il legislatore ha eliminato l'obbligo del rispetto della sagoma dalla nozione di ristrutturazione edilizia, tuttavia mantiene quello del volume dell'edificio, dei prospetti o delle superficie. Atteso che la giurisprudenza (Cass.Penale n.8669/2007) ha chiarito che la ristrutturazione edilizia "pesante"ricorre quando venga alterato anche uno dei parametri elencati all'art. 10 comma 1 lett. c), pare corretto ritenere che una ristrutturazione che modifichi la sagoma dell'edificio nella maggior parte dei casi implicherà modifiche dei prospetti e/o del volume, ragione per cui rimarrà soggetta a SCIA o a permesso di costruire.
Parimenti non si tratta di ristrutturazione pesante in caso di modesta sopraelevazione del tetto a seguito della modifica delle falde del tetto e l'introduzione di nuovo elemento architettonico che risulti in un altrettanto modesto incremento della volumetria. In questo caso infatti il modesto incremento dell'altezza massima della copertura non assume alcun rilievo **purchè non si trasformi in maggiore volume a disposizione del fabbricato** (altrimenti si presenterebbe la situazione ex art. 10 comma 1 lett.c) del DPR n. 380/2001) e incida su parametri urbanistici (idem valga anche per la coibentazione esterna che è un rimedio teso al miglioramento della coibentazione senza incidere sui parametri urbanistici). Sul punto, TAR Lombardia, Brescia, sent. 948/2013.

4.2 E' possibile alterare la sagoma senza modificare i prospetti?

Nell'ambito della definizione normativa della ristrutturazione edilizia si pone il problema del rapporto tra sagoma e prospetti.
Il TAR Puglia nella sentenza n. 3210/2004 afferma che la sagoma "*è cosa diversa rispetto al prospetto e consiste nell'involucro esterno del manufatto, l'ingombro o impronta, quindi il perimetro delle sue mura…..*". In altre parole, per usare le parole della Cassazione, è la "*conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti*" (Cass., sez. III, 23 aprile 2004, n. 19034)
Il TAR Puglia propone anche una definizione di prospetto stabilendo che "*la modifica dei prospetti* ***attiene alla facciata*** *dell'edificio sicché non va confusa o compresa nel concetto di sagoma che indica la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio. Ne consegue che la previsione di balconi in luogo di finestre, essendo relativa al prospetto non riguarda il concetto di sagoma*".
I due concetti a ben vedere si intersecano, e quindi se nel concetto di sagoma sembrano rientrare anche i perimetri verticali ed orizzontali (ivi compresi balconi, tettoie, etc) nel solo concetto di prospetto rientrano finestre, porte finestre e tutto quanto non sporge dall'edificio ovverosia che non rientra nei perimetri come sopra definiti. La confusione interpretativa che nascerà da questa scelta del legislatore sarà rilevantissima in quanto, per esempio, il nuovo edificio (con una sagoma diversa dal precedente) dovrà avere i medesimi prospetti e quindi, pare di capire, le medesime finestre e quant'altro attinente alle facciate dell'edificio non rientranti, nemmeno latamente, nel concetto di sagoma. In alternativa la norma può essere interpretata nel senso che la modifica della sagoma rientra nel novero della ristrutturazione "leggera" quando non alteri i prospetti mentre (a parere di chi scrive, venendo meno allo spirito della norma) rimarranno attratti nella categoria della ristrutturazione cd. "pesante" tutte quelle modifiche della sagoma che implicano variazione dei prospetti.
La ragione della scelta intrapresa dal legislatore è dubbia anche se può motivarsi con il tentativo di limitare l'attività edilizia assentibile in assenza di permesso di costruire, tuttavia pare certo che il successo dell'iniziativa legislativa sarà fortemente legata all'interpretazione che ne daranno i comuni atteso che sarà molto difficile alterare la sagoma senza modificare i prospetti e quindi ancora una volta, forse, le buone intenzioni produrranno solo nuovo contenzioso[8].

[8] Emblematico il titolo *Sagoma, la riforma resta bloccata in Edilizia e territorio* 6/2014 ove si da conto delle resistenze dei comuni di Milano e Torino nell'applicazione della nuova disciplina.

5. Conclusioni

La via intrapresa fin dal 1977 da parte del legislatore di definire attraverso norme di legge il contenuto "tecnico" delle tipologie edilizie soggette a controllo da parte della PA si sta rivelando sempre più complesso e improduttivo ai fini di una effettiva semplificazione, soprattutto considerando che all'origine del tutto è stata la ricerca di soluzioni atte a superare l'inerzia dei comuni nel rilascio della concessione edilizia prima, ed oggi del permesso di costruire. Non vi è dubbio che la disamina di un progetto di ristrutturazione edilizia, specie quando si tratti di demolizione e ricostruzione, operata in fase istruttoria, per il rilascio del permesso di costruire da parte dell'amministrazione, magari assistita come ancora accade in moltissimi comuni dal parere della Commissione edilizia, è certamente garanzia di un più efficace accertamento dei fatti edilizi e di conformità del progetto alle regole giuridiche delle trasformazioni ammesse, in luogo della cosiddetta "autocertificazione" da parte del privato. Si torna così al tema dei tempi della decisione provvedimentale legata al permesso di costruire ed all'efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione nel provvedere, su cui a distanza di anni, non si è riusciti ad intervenire, oggi peraltro attraverso la generalizzazione del silenzio assenso. E mentre per gli interventi minori – segnatamente il restauro e risanamento conservativo o la manutenzione straordinaria – si può convenire sullo strumento della SCIA, restano forti perplessità riguardo all'ammissibilità degli interventi di ristrutturazione edilizia i cui contenuti pregnanti si sono via via ampliati a dismisura. Cosicchè non si esita a dire che il rimedio è peggiore del male. Non si può allora non concordare con quanto affermato da un giudice penale che proprio riguardo alla normativa tecnica ha affermato che *"l'abitudine a normare le regole dell'arte ha prodotto la mortificazione delle stesse, ipertrofia normativa fuori controllo, massiccio intervento giudiziario su questioni formali e sviamento dalle questioni sostanziali, inesigibilità della condotta pretesa dalla norma, astrattezza dei procedimenti amministrativi, strumentalizzazione delle problematiche ambientali per attività illecite"*[9].

Probabilmente, sarebbe necessario ripensare l'intera disciplina della ristrutturazione edilizia distinguendo adeguatamente le diverse fattispecie "pesanti" o "leggere" ed applicando coerentemente le differenti categorie abilitative offrendo così un contributo effettivo ai fini della semplificazione poiché, vista la responsabilità dei progettisti, questi ultimi sono assai restii ad asseverare la conformità degli interventi alla norme vigenti, vista l'incertezza delle definizioni normative, incombendo il rischio del reato edilizio anche a distanza di tempo dalla realizzazione dell'intervento. In particolare, specie riguardo al caso emblematico della demolizione e ricostruzione sarebbe meglio

[9] V. Del Tedesco, *La normativa tecnica* in Italiadecide, *Conferenza d'impostazione del rapporto 2015 sulla semplificazione,* Roma Camera dei deputati 7 aprile 2014.

riportare la fattispecie nell'alveo del permesso di costruire "gratuito" anche in considerazione di due aspetti decisivi: il primo relativo al fatto che le banche in caso di erogazione di mutui nutrono evidente disfavore rispetto alla SCIA, il secondo che essendo stato introdotto nello stesso provvedimento legislativo in commento il silenzio assenso per i permessi di costruire, ad eccezione di motivato diniego, si è introdotta una ulteriore misura di semplificazione che da maggiori garanzie agli operatori del settore.