

Interventi edilizi. Le ricadute della pronuncia della Consulta che ha bocciato la legge lombarda

Edifici a sagoma «identica»

Se la ricostruzione modifica gli esterni non è ristrutturazione

A CURA DI

Donato Antonucci

■ Quando si tratta di definire la «demolizione con ricostruzione», le Regioni devono attenersi ai principi fondamentali dettati a livello nazionale dal Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001). Ispirandosi a questo ragionamento, la Corte costituzionale con la sentenza 309 del 23 novembre scorso - a firma di Sabino Cassese - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre norme con cui la Regione Lombardia aveva previsto deroghe significative alla normativa statale nelle ipotesi di interventi di ristrutturazione edilizia attuati con demolizione e successiva ricostruzione del manufatto.

IL PRINCIPIO

Secondo i giudici costituzionali si ha una «nuova costruzione» e il cantiere non può essere avviato con la Scia

Le disposizioni ritenute illegittime sono l'articolo 27, comma 1, lettera d), e l'articolo 103 della legge regionale 12/2005, nonché l'articolo 22 della legge regionale 7/2010. La prima perché non contempla il vincolo del rispetto della sagoma originaria dell'edificio; la seconda nella parte in cui disapplica l'articolo 3 del Testo unico dell'edilizia; la terza in quanto, nel dare l'interpretazione autentica degli interventi di ristrutturazione edilizia, ha espressamente disposto, con efficacia retroattiva, che «la ricostruzione dell'edificio è da intendersi senza vincolo di sagoma».

Per rientrare nella ristrutturazione edilizia, quindi, la demolizione con ricostruzione deve rispettare la sagoma dell'edificio precedente. Altrimenti è considerata «nuova costruzio-

ne» e il cantiere non può essere avviato con la Scia (si veda l'articolo a destra).

La Consulta è stata investita della questione dal Tar Lombardia (sede Milano, sezione II, sentenza 5122 del 7 settembre 2010 e ordinanza di rimessione 364 dalla stessa data). Il giudizio di merito riguardava un provvedimento con cui il Comune di Besozzo (Varese) aveva annullato la Dia presentata dai privati ricorrenti e riguardante la riqualificazione di un edificio condonato. Tra le ragioni dell'annullamento comunale c'era il fatto che l'intervento edilizio realizzato non aveva rispettato la sagoma originaria e, pertanto, non era riconducibile alla nozione di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e successiva ricostruzione.

Immagistrati milanesi, nella propria ordinanza hanno rilevato che l'articolo 3 del Dpr 380/2001, contenente la definizione degli interventi edilizi, costituisce un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale. Ciò non solo per la collocazione della norma tra le Disposizioni generali del Testo unico, ma anche per il rilievo che in esso assumono le definizioni degli interventi e per la sua prevalenza rispetto alle eventuali diverse disposizioni contenute negli strumenti urbanistici generali e nei regolamenti edilizi.

L'articolo 103 della legge lombarda 12/2005, disponendo la disapplicazione dell'articolo 3 del testo unico, aveva implicitamente escluso il carattere di principio fondamentale della norma statale. Inoltre, una pronuncia della Consulta si rendeva necessaria anche a causa del recente intervento del legislatore regionale. Se in passato l'articolo 27 della stessa legge regionale era stato interpretato nel senso di ritenere comunque indispensabile il rispetto della sagoma (Tar

Le norme

Le regole che disciplinano i titoli edilizi e la Dia

Abruzzo
Dpr 380/2001
Basilicata
Dpr 380/2001
Calabria
Dpr 380/2001
Campania
Legge 19/2001 (articolo 2, modificato dall'articolo 49 della legge 16/2004)
Emilia Romagna
Legge 31/2002 (articoli 8 e 9)
Friuli Venezia Giulia
Legge 19/2009 (articoli 16 e 17)
Lazio
Dpr 380/2001
Liguria
Legge 16/2008 (articoli 21 e 23)
Lombardia
Legge 12/2005 (articoli 33 e 41)
Marche
Dpr 380/2001
Molise
Dpr 380/2001
Piemonte
Dpr 380/2001
Puglia
Dpr 380/2001
Sardegna
Legge 23/1985 (articolo 14-bis introdotto dalla legge 5/2003)
Sicilia
Dpr 380/2001
Toscana
Legge 1/2005 (articoli 79 e 80)
Umbria
Legge 1/2004 (articoli 7, 18 e 20)
Valle d'Aosta
Legge 11/1998 (articolo 61)
Veneto
Dpr 380/2001
Provincia di Bolzano
Legge 13/1997 modificata legge 3/2007 (articolo 132) e Dppg 33/1998, modificata dal Dpp 28/2009 e dal Dpp 3/2010
Provincia di Trento
Legge 1/2008 (articolo 105)

Lombardia-Milano, sezione II, n.153/2009 e Tar Lombardia-Brescia, n. 504/2008), l'articolo 22 della legge regionale 7/2010 si poneva in aperto contrasto con le previsioni della legge nazionale in materia di governo del territorio e violava quindi l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, in base al quale le Regioni, in tale materia, esercitano una potestà legislativa concorrente nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione e - richiamando la precedente pronuncia 303/2003 - ha ribadito che vanno ricondotti alla normativa di principio in materia di governo del territorio non solo le previsioni riguardanti i titoli abilitativi necessari per gli interventi edilizi, ma anche le disposizioni che definiscono le varie categorie di interventi. Sul punto la sentenza sottolinea che l'articolo 3, comma 1, lettera d) del testo unico, nel definire la ristrutturazione edilizia, comprende anche gli interventi di demolizione e ricostruzione, ma a condizione che mantengano la stessa volumetria e sagoma rispetto all'edificio preesistente. La sentenza chiarisce che per sagoma deve intendersi «la conformazione planovolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale», con la conseguenza che «un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell'edificio preesistente (...) configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia». La Consulta individua anche nella difesa del paesaggio un'ulteriore ragione per disciplinare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale «la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi».

Le ricadute. Regole locali e titoli abilitativi

Anche in Umbria una norma simile a quella bocciata

FOCUS



Fine (per ora) al braccio di ferro

■ La sentenza della Consulta pone fine (almeno per il momento) a una sorta di braccio di ferro tra la Regione Lombardia e i giudici amministrativi. Il Tar Brescia (sentenza 504/2008) aveva offerto una lettura in senso costituzionalmente orientato dell'articolo 27 della legge lombarda 12/2005, affermando che l'articolo 3 del testo unico dell'edilizia costituiva norma inderogabile, con la conseguenza che «il limite della sagoma, attinente ad un principio, nella norma lombarda che non lo prevede espressamente, vada ricavato per via di interpretazione logica e sistematica». Anche il Tar Milano (sentenze 153/2009, 3939/2009 e 5268/2009) aveva richiamato la necessità del rispetto della sagoma, essendo questa «il solo elemento fisico che permette di individuare quel collegamento con l'edificio abbattuto che costituisce la ratio della qualificazione di un intervento come di ristrutturazione edilizia», anziché una nuova costruzione. La Lombardia è poi intervenuta con l'articolo 22 della legge regionale 7/2010, affermando che la ricostruzione dell'edificio di cui all'articolo 27 «è da intendersi senza vincolo di sagoma», ma la norma di interpretazione autentica non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

■ In nove regioni italiane (Lazio, Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia e Calabria) vengono sostanzialmente applicate le previsioni del Testo unico del 2001, o perché le leggi regionali sono antecedenti alla sua entrata in vigore o perché vi fanno rinvio o perché le Regioni non hanno mai emanato norme proprie in materia di titoli abilitativi in edilizia.

L'obbligo di mantenere una sagoma identica a quella originaria in caso di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione dell'edificio, viene espressamente previsto dalla Liguria (articolo 10, legge 16/2008), dall'Emilia-Romagna (allegato ex articolo 6, legge 31/2002) e dalla Campania (articolo 2, legge 19/2001).

Il Friuli Venezia Giulia si limita solo a non contemplare espressamente il mantenimento della sagoma (articolo 4, legge 19/2009), al pari della Toscana (articolo 79, legge 1/2005), che pure richiama un generale rispetto dell'ingombro planovolumetrico. In Sardegna (articolo 10, legge 23/1985) è ancora vigente il richiamo alle definizioni contenute all'articolo 31 della legge 457/1978, norma rispetto alla quale il Consiglio di Stato (Sezione IV, n. 4462/2010) ha comunque rimarcato l'obbligo che l'intervento di ricostruzione debba assicurare «la piena conformità di sagoma, di volume e di superficie tra il vecchio ed il nuovo manufatto». Anche la Sicilia faceva riferimento a tale norma (articolo 9, legge 37/1985), prima di utilizzare il testo unico del 2001.

La Valle d'Aosta (legge 11/1998), non detta una compiuta definizione della ristrutturazione edilizia, ma ci sono

norme settoriali (articolo 29, legge 31/2005, sui mutui per le ristrutturazioni) che richiamano l'articolo 31 della legge 457/1978. Nella provincia di Bolzano è richiesta la concessione edilizia per ogni intervento che comporti la modifica della struttura o l'aspetto di preesistenti edifici (articolo 66, legge 13/1997). Analoga previsione riguarda anche la provincia di Trento (articolo 100, legge 1/2008).

La Lombardia non è stata però la sola regione a prevedere la modifica della sagoma, perché l'Umbria è andata oltre: con la legge 8/2011, infatti, ha modificato il previgente testo dell'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge 1/2004, stabilendo che «nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione anche con modifica della superficie coperta, sagoma e area di sedime preesistenti». Un testo che appare in contrasto con i principi espressi dalla Consulta.

Inoltre, la sentenza della Corte è destinata ad avere riflessi sul regime dei titoli abilitativi. L'articolo 2, comma 2, lettera c), del Dl 70/2011 prevede attualmente che la Scia sostituisce la Dia solo per gli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 1 e 2, Dpr 380/2001. Viene invece confermata l'applicazione della Dia (o meglio, della cosiddetta "super-Dia") alternativa o sostitutiva al permesso di costruire per quelli di cui al comma 3. Quindi sarà possibile il ricorso alla Scia nei casi di interventi di ristrutturazione edilizia attuati con demolizione e ricostruzione del manufatto che diano luogo a una ricomposizione dei volumi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA