

08 Mag 2019

## **Sblocca-cantieri/3. Poco coraggio sulla demolizione e ricostruzione (e un po' di confusione)**

Paolo Bertacco e Chiara Pagliaroli

L'art. 5 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, in vigore dal successivo 19 aprile, è intervenuto sull'art. 2-bis del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i. (c.d. T.U. Edilizia), modificando il disposto di cui al comma 1 e introducendo i commi 1-bis e 1-ter. La portata innovativa della disposizione in esame – la cui rubrica parla di «norme in materia di rigenerazione urbana» – appare profondamente ridimensionata rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei Ministri con la formula «salvo intese» lo scorso 20 marzo. Nella versione definitiva non risulta, infatti, riprodotta quella che sembrava essere la vera novità dell'intervento legislativo in materia di edilizia, ovvero sia la previsione di cui al comma 2 che sanciva l'addio al rispetto della distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti nelle c.d. zone B, di norma collocate a ridosso dei centri storici. Le modifiche «sopravvissute», se esaminate nel loro complesso, non sembrano avere apportato una variazione significativa al quadro normativo conosciuto.

### **La derogabilità alla disciplina sulle distanze tra fabbricati**

Il legislatore è innanzitutto intervenuto sul comma 1 dell'art. 2-bis del T.U. Edilizia, che, nello stabilire le deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati, sembra introdurre – mediante la sostituzione delle locuzioni «possono prevedere» e «possono dettare» con le locuzioni «introducono» e «nonché» – un maggiore vincolo per le Regioni ad intervenire sulla materia. E, del resto, è proprio la Relazione Illustrativa al d.l. n. 32/2019 ad affermare che «con la modifica introdotta [...] la richiamata disposizione viene resa obbligatoria (e non più facoltativa) e, quindi, maggiormente incisiva rispetto alle finalità prospettate». Si tratta, però, di una scelta che appare in linea di continuità con il passato. Nell'effettuare tale operazione, il legislatore ha, infatti, lasciato immutata la cornice normativa di riferimento della disposizione in esame, ovvero sia il richiamo alla «competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà ...» e il rimando alla «definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

In altri termini, è rimasto invariato il quadro di riferimento introdotto nel corpo del T.U. Edilizia dal legislatore del 2013 che, con l'art. 2-bis, aveva recepito le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost., 10 marzo 2017, n. 50; Corte Cost., 24 febbraio 2017, n. 41; Corte Cost., 3 novembre 2016, n. 231; Corte Cost., 15 luglio 2016, n. 178; Corte Cost., 21 maggio 2014, n. 134), chiamata, nel corso degli anni, a pronunciarsi in più occasioni sulla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di distanze legali. Se, da un lato, la disciplina delle distanze minime tra costruzioni, attenendo alla materia dell'ordinamento civile, rientra nel novero delle materie che appartengono alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione; dall'altro lato, la materia del governo del territorio – comprensiva anche dell'edilizia e dell'urbanistica (cfr., per tutte, Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303) – appartiene alle materie soggette alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni in forza del disposto di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione.

A tale proposito, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha individuato il punto di equilibrio nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (norma alla quale è comunemente riconosciuta efficacia precettiva e inderogabile), il quale consente sì di prevedere distanze inferiori rispetto a quelle stabilite dalla normativa statale, ma nel solo caso di «gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche» (cfr. Corte Cost., 23 gennaio 2013, n. 6; Corte Cost., 16 giugno 2005, n. 232). Ciò significa che la disciplina regionale – per essere considerata legittima e per non risultare invasiva della competenza statale in materia di «ordinamento civile» – deve perseguire «chiaramente finalità di carattere urbanistico», essendo «rigorosamente circoscritta dal suo scopo (il governo del territorio) che ne detta anche le modalità di esercizio» (cfr., per tutte, Corte Cost., 21 maggio 2014, n. 134).

Le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale quivi richiamata resistono, peraltro, anche alle previsioni di cui al successivo comma 1-bis introdotto dal decreto sblocca-cantieri, il quale si limita a precisare che le disposizioni del comma 1 «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». Come si vede, pertanto, il solo fatto di trasformare ora in un obbligo una facoltà già riconosciuta dall'ordinamento alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e Bolzano) non pare essere in grado di spostare «l'ago della bilancia» a fronte di una cornice normativa dai contorni cristallizzati ormai da tempo, attenuando sensibilmente la portata innovativa delle modifiche in commento.

### **Gli interventi di demolizione e ricostruzione**

Con il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del T.U. Edilizia il legislatore ha introdotto una disciplina ad hoc per gli interventi di demolizione e di ricostruzione, precisando che 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». La formulazione attuale della norma si discosta parzialmente da quella approvata dal Consiglio dei Ministri con la formula «salvo intese» in data 20 marzo 2019, poiché risultano aggiunte le locuzioni «legittimamente» e «nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo». Anche tale intervento sembra recepire gli orientamenti giurisprudenziali esistenti in materia e – per certi aspetti (es. coincidenza dell'area di sedime) – se raffrontato con il testo dell'art. 3 del T.U. Edilizia, dedicato alla «definizione degli interventi edilizi», sembra rappresentare una sorta di «ritorno al passato». A riprova di ciò, basti ricordare che la versione originaria dell'art. 3, comma 1, lettera d) del T.U. Edilizia annoverava tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche gli interventi consistenti nella «demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica».

Tale formulazione, come è noto, rimase in vigore per poco meno di un anno; il legislatore del 2002, infatti, si affrettò a sostituire il riferimento alla fedele ricostruzione con il rimando alla «ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quella esistente» (cfr. art. 1, comma 1, lettera a) del d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301), dando vita a non pochi problemi interpretativi, che furono risolti solo grazie all'intervento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, costretto a specificare – con la circolare n. 4174 del 7 agosto 2003 – che tale omissione non poteva comunque consentire «la ricostruzione dell'edificio in altro sito ovvero il suo posizionamento all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale». Successivamente, il legislatore del 2013, con il c.d. decreto «del fare», decise di eliminare dal testo dell'art. 3, comma 1, lettera d) del T.U. Edilizia anche il riferimento alla sagoma, richiedendo – nei fatti e ancorché con riferimento ai soli immobili non soggetti a vincolo ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (per i quali – come è noto – rimane l'obbligo di rispettare la sagoma esistente) – la sola identità a livello volumetrico tra l'immobile demolito e quello ricostruito, fatte salve, ovviamente, «le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica».

Orbene, il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del T.U. Edilizia interviene sugli interventi di ristrutturazione edilizia realizzati mediante demolizione e ricostruzione ripristinando, da un lato, oltre all'identità del volume, anche la necessaria coincidenza dell'area di sedime e introducendo, dall'altro lato, il richiamo espresso al rispetto delle altezze massime e delle distanze legittimamente preesistenti. In relazione a quest'ultimo aspetto, si deve segnalare l'ambiguità della locuzione «distanze legittimamente preesistenti», dal momento in cui non viene chiarito se la legittimità dipenda dal rispetto delle prescrizioni contenute nel titolo edilizio ovvero dal rispetto del quadro normativo di riferimento. Ma i dubbi maggiori insorgono dalla lettura combinata del comma 1-ter dell'art. 2-bis e del comma 1, lett. d) del successivo art. 3. Entrambe le norme, infatti, si riferiscono alle ipotesi di ristrutturazione realizzate mediante demolizione e ricostruzione, introducendo, però, differenti parametri di valutazione e di ammissibilità. Infatti, se, da un lato, la lett. d) dell'art. 3 pone quale unico limite il mantenimento «della stessa volumetria di quello preesistente», dall'altro lato, il comma 1-ter dell'art. 2-bis affianca alla coincidenza del volume dell'edificio demolito anche l'area di sedime. In questa prospettiva potrebbe rivelarsi utile un ulteriore intervento volto a coordinare il testo delle due disposizioni in esame non solo in chiave di efficacia, ma anche al fine di evitare l'insorgere di nuovi contrasti giurisprudenziali.