



## **ASPESI – Proposta di soluzioni in relazione alle contestazioni aperte in ambito urbanistico, volte a favorire processi di Rigenerazione Urbana**

### **Premessa**

Di recente, come noto, partendo dalle contestazioni sollevate dalla Procura di Milano, sono stati alimentati alcuni dubbi circa l'interpretazione di alcune norme in materia urbanistico-edilizia.

Tale situazione, che sta coinvolgendo numerosi interventi edilizi e di rigenerazione urbana nel Comune di Milano (ma, stante la portata delle tematiche in discussione, potrebbe estendersi oltre ai confini comunali e regionali), ha comportato una brusca interruzione del settore locale, minando progetti in esecuzione e il sereno operato degli uffici comunali stessi.

Di seguito, pertanto, vengono succintamente esaminate le principali tematiche in discussione e vengono delineate possibili interpretazioni autentiche che eliminerebbero i contrasti interpretativi in essere.

### **Sintesi dei contenuti e proposte di interpretazione autentica**

- i. sulla definizione di “ristrutturazione edilizia”, contenuta nell’articolo 3, comma 1, lettera d) del d.P.R. n. 380 del 2001, oggetto di molte interpretazioni e modifiche legislative nel tempo (sempre in senso ampliativo);
- ii. sulla necessità o meno di piano attuativo, con particolare riferimento alle zone già urbanizzate, a mente dell’articolo 41-quinquies, comma 6, della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, come introdotto dalla “legge ponte” n. 765 del 6 agosto 1967;
- iii. sull’interpretazione dell’articolo 9, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001;
- iv. sul perimetro di applicazione del “permesso di costruire convenzionato” ai sensi dell’articolo 28-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 per soddisfare esigenze di urbanizzazione con modalità semplificata;
- v. sulle possibilità di deroga del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;

- vi. sull'interpretazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28;
- vii. sull'interpretazione dell'articolo 41-sexies della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, in relazione agli "spazi per parcheggi" privati.

### 1. Sulla definizione di "ristrutturazione edilizia"

La nozione di "ristrutturazione edilizia", definita all'articolo 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ha subito nel tempo modifiche e aggiustamenti, sempre funzionali alla finalità ad essa sottesa di favorire gli interventi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente.

La definizione in oggetto, infatti, è stata il centro di numerose interpretazioni giurisprudenziali e dottrinarie, a fronte dei plurimi interventi legislativi che ne hanno nel tempo ridefinito (in senso ampliativo) il perimetro di applicazione, in particolare per ricomprendervi espressamente anche la ricostruzione conseguente a previa integrale demolizione, in passato affidata all'elaborazione giurisprudenziale.

Nello specifico, in estrema sintesi:

- già nel 2002 è venuto meno il vincolo della "fedele ricostruzione" ("quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche di materiali"), lasciando il posto ad una necessaria "ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma" del fabbricato preesistente (articolo 1 del D.lgs. 27 dicembre 2002 n. 301);
- dall'entrata in vigore dell'articolo 30, comma 1, lett. a), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, la definizione di ristrutturazione edilizia, ha, inoltre, previsto che: **"nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica"**; il Legislatore, ha, insomma, ad un certo punto eliminato anche il riferimento al vincolo di sagoma, mantenendo come unico elemento di continuità tra l'immobile originario demolito e quello ricostruito l'identità di volumetria;
- a sette anni di distanza, poi, il Legislatore ha pure eliminato in vincolo di volumetria qualora la legge o lo strumento urbanistico consenta ampliamenti; infatti, l'articolo 10, comma 1, lett. b), n. 2), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, ha precisato che la "ristrutturazione edilizia", mediante demolizione e ricostruzione, può avvenire con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e che "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”;

- la lettera della norma attualmente in vigore non richiede, quindi, alcun elemento di continuità tra demolito e ricostruito, né di mantenere traccia tra quello che vi era prima e l’edificato successivo.

Ciononostante, l’interpretazione della categoria degli interventi di “ristrutturazione edilizia” continua a manifestare contrasti in giurisprudenza (soprattutto da parte della magistratura penale).

Tali orientamenti restrittivi, in caso di demolizione e ricostruzione, si confrontano sulla necessità o meno di conservare traccia/porzioni delle preesistenze (non prevista dalla norma), oltre che sulla possibilità di modificare radicalmente gli organismi edilizi preesistenti, come consentito dal tenore dell’attuale definizione.

*Sembra, dunque, corretto interpretare l’articolo 3, comma 1, lett. d), terzo periodo del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nel senso che l’intervento di ristrutturazione edilizia, anche mediante demolizione e ricostruzione, non deve essere realizzato tenendo conto della traccia degli edifici preesistenti, ma detto intervento potrà dare luogo a edifici con caratteristiche, tipologiche e planivolumetriche, nonché con destinazioni d’uso, diverse rispetto a quelle preesistenti. Di conseguenza risulta contenuto nella qualifica di ristrutturazione edilizia anche l’intervento edilizio volto alla sostituzione di un edificio preesistente con più di un edificio di progetto e viceversa.*

## **2. Sulla necessità o meno di piano attuativo ai sensi dell’art. 41-*quinquies*, comma 6, della Legge 17 agosto 1942, n. 1150**

La Legge 6 agosto 1967 n. 765, c.d. “legge ponte”, che ha introdotto modifiche e integrazioni alla Legge 17 agosto 1942 n. 1150, aveva la finalità di rimediare alla persistente carenza di piani urbanistici generali e di assicurare un razionale svolgimento dell’attività urbanistico-edilizia in una fase storica di grande espansione dell’edificato.

Tale legge, fra l’altro, è stata approvata in un momento di carenza anche istituzionale, quando le regioni non erano ancora state istituite (istituzione avvenuta con Legge 16 maggio 1970, n. 281).

La legge ponte, in particolare, ha introdotto l’art. 41-*quinquies* nella Legge n. 1150/1942 che, al comma 6, dispone che “nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite

costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25 non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planovolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa”.

Questa norma, che ha vissuto nel più recente periodo nuovo interesse tra gli operatori del diritto e non solo, scaturito dall'interpretazione da parte della Procura di Milano, ha dato luogo a dubbi interpretativi.

I contrasti hanno visto fronteggiarsi due orientamenti: il primo (abbracciato in particolare dalla giurisprudenza penale) che estende la necessità di piano particolareggiato anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate, il secondo (maggioritario, sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa) per il quale un piano attuativo o particolareggiato è necessario solo in presenza di aree non adeguatamente urbanizzate.

La giurisprudenza amministrativa (sia del Consiglio di Stato che dei T.A.R. di molte regioni italiane, compreso il T.A.R. per la Lombardia), infatti, ha da tempo pacificamente riconosciuto la derogabilità della norma richiamata se gli interventi edilizi si collocano **“in una zona sufficientemente ed adeguatamente urbanizzata, che rende superflua l'adozione preventiva di un piano attuativo”** (vedasi T.A.R. Lombardia- Milano, sezione II, 22 maggio 2019, n. 1147; sezione II, 26 aprile 2010, n. 1149; Consiglio di Stato, sezione V, 5 giugno 1984 n. 271).

La superfluità della pianificazione di dettaglio consegue, infatti, **“alla constatazione dell'oggettiva inutilità della stessa, a motivo della già intervenuta saturazione edilizia e dell'integrale soddisfacimento degli standard urbanistici”** (Consiglio di Stato, sezione IV, 6 novembre 2017, n. 5119; vedasi anche Consiglio di Stato, sezione IV, 27 marzo 2018, n. 1906).

**Anche il Comune di Milano, correttamente, ha sempre aderito a tale pacifica interpretazione (condivisa in tutta Italia) e ha confermato tale impostazione.**

*Sarebbe, dunque, risolutivo offrire una interpretazione autentica che elimini gli attuali dubbi interpretativi precisando che la pianificazione attuativa nelle zone già adeguatamente urbanizzate non è necessaria, restando sempre ferma la competenza dei comuni nel valutare tale aspetto nei propri strumenti urbanistici.*

### **3. Sull'articolo 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380**

L'art. 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 prevede che “nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione” siano consentiti soltanto alcuni interventi edilizi, determinando, perciò, una limitazione in tal senso.

Sul punto, la giurisprudenza ha precisato che si tratta di una disposizione volta a imporre il rispetto delle previsioni del piano regolatore generale richiedenti, per una determinata zona, la pianificazione di dettaglio, ma che è possibile derogarvi in caso di “lotto intercluso” e, quindi, nella sola circostanza in cui il tessuto urbano di riferimento sia talmente edificato da rendere superfluo un piano attuativo.

Con una norma di interpretazione autentica si eviterebbe il possibile conflitto dell'articolo 9 in esame con l'interpretazione dell'articolo 41-*quinquies*, comma 6, della Legge 17 agosto 1942, n. 1150.

*Pare, quindi, corretto interpretare l'articolo 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 nel senso che detta norma si applica solo nel caso in cui gli strumenti urbanistici generali dei comuni impongano in modo specifico l'adozione preventiva di strumenti urbanistici attuativi su determinate aree, ma qualora lo stato dei luoghi dovesse risultare incompatibile con il ricorso al piano attuativo è possibile consentire l'attuazione mediante interventi edilizi anche in deroga all'articolo 9 su richiamato. Ciò comporta, altresì, che rimane nel potere del Comune la valutazione circa la sussistenza di detta incompatibilità.*

### **4. Sull'articolo 28-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380**

L'articolo 28-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 dispone che “qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato”.

Si tratta, anche secondo la giurisprudenza, di una sostituzione del piano attuativo introdotta dal legislatore, per i casi in cui, appunto, “le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata”.

Così come è formulata, la norma afferma, come detto, la possibilità di sostituire i piani attuativi con “permesso di costruire convenzionato”, ma nulla dice:

- sul susseguente titolo abilitativo edilizio;

- sulla valutazione, da parte dei Comuni, della possibilità di soddisfare le esigenze di urbanizzazione con la menzionata modalità semplificata.

*L'articolo 28-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 andrebbe dunque interpretato nel senso che, qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, il permesso di costruire convenzionato sostituisce gli strumenti urbanistici attuativi comunque denominati, anche da parte della legislazione regionale, e il susseguente titolo abilitativo edilizio.*

#### **5. Sui commi 1 e 1-bis dell'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380**

Il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444, assunto in attuazione della già richiamata “legge ponte”, ha dettato limiti, in linea di generale, inderogabili all'attività edilizia, precisando, agli articoli da 1 a 7, degli standard urbanistici, all'articolo 8, dei limiti di altezza degli edifici e, all'articolo 9, dei limiti di distanza tra i fabbricati.

Ad oggi, nell'attuale cornice storica, normativa, istituzionale e costituzionale, il Legislatore, mediante il comma 1 dell'articolo 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, ha di recente chiarito che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono introdurre disposizioni derogatorie al D.M. n. 1444/1968.

Il comma 1-bis precisa che il comma 1 è finalizzato a orientare i comuni nel definire i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

Tali due previsioni costituiscono, sostanzialmente, il recepimento dell'orientamento espresso in numerose pronunce della Corte Costituzionale, secondo cui il punto di equilibrio tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e concorrente della regione nella materia del governo del territorio si rinviene nel principio, desumibile dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, dotato di efficacia precettiva e inderogabile, per cui sarebbero ammissibili distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale solo nel caso di gruppi di edifici oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

Alla legislazione regionale, infatti, sarebbe in linea generale concesso occuparsi della disciplina delle distanze, ma l'intervento del Legislatore regionale è costituzionalmente legittimo solo in quanto persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone

del territorio (ferma la competenza dei Comuni, ai quali spetta la concreta definizione dei limiti di densità ed altezza degli edifici nei propri regolamenti, sulla base degli orientamenti eventualmente fissati, come visto, a livello regionale).

Le due norme richiamate, tuttavia, sono state, nel tempo, oggetto di numerose interpretazioni e dibattiti in dottrina e in giurisprudenza, soprattutto costituzionale, incentrati in particolare sui limiti entro i quali fosse possibile derogare al D.M. in oggetto e agli standard da esso individuati.

La Corte Costituzionale si è, infatti, a più riprese confrontata con normative regionali ritenute eccedenti il limite della deroga in questione, evidenziando come occorra comunque garantire un assetto complessivo ed unitario del territorio.

A valle dell'acclarata complessità del tenore letterale delle disposizioni, per chiarirne la portata anche alla luce delle interpretazioni rese in dottrina e in giurisprudenza, è opportuno che intervenga una interpretazione autentica della disposizione.

***Sembra, dunque, corretto interpretare l'articolo 2-bis, commi 1 e 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 in modo da chiarire che, in forza del riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di governo del territorio e ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di prevedere, garantendo comunque un unitario e ordinato assetto del territorio, disposizioni derogatorie al D.M. n. 1444/1968 ovvero disposizioni che permettano espressamente agli strumenti urbanistici generali dei comuni di derogare o disapplicare, una o più delle norme del D.M. n. 1444/1968 anche in relazione ad interventi edilizi diretti o relativi a singoli edifici.***

***In conseguenza di quanto sopra, verrebbe chiarito come nei territori delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che abbiano emanato normative in materia di governo del territorio in conformità ai commi 1 e 1 bis dell'art. 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, i comuni possano identificare i casi per i quali risultino necessari strumenti di pianificazione attuativa o permessi di costruire convenzionati, i limiti di densità edilizia, i limiti di altezza degli edifici e le quantità delle dotazioni per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale esclusivamente in conformità alle normative stesse.***

## **6. Sull'articolo 12 del Decreto Legislativo 3 marzo 2011 n. 28**

L'articolo 12 del Decreto Legislativo 3 marzo 2011 n. 28 prevede, per determinati interventi edilizi, il beneficio di un "bonus volumetrico" qualora l'intervento edilizio garantisca determinate misure di efficientamento energetico.

Detta norma, però, nulla dice in relazione all'incidenza che tale "bonus volumetrico" possa avere sulla qualifica dell'intervento edilizio.

È, quindi, senza dubbio opportuno chiarire tale aspetto mediante un'interpretazione autentica dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28.

***Pare, dunque, corretto interpretare l'articolo 12 del Decreto Legislativo 3 marzo 2011 n. 28, nel senso che, acclarata l'utilità e la finalità premiante della norma, escluda una incidenza del bonus in relazione alla qualifica giuridica degli interventi edilizi in cui vengano raggiunti i requisiti premiali richiesti.***

### **7. Sull'articolo 41-sexies della Legge 17 agosto 1942, n. 1150**

L'articolo 41-sexies della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 è stato introdotto dalla citata "legge ponte".

Tale disposizione, nell'odierna formulazione frutto di plurime modifiche normative nel tempo, prevede che, nelle nuove costruzioni e nelle aree di pertinenza delle stesse, sia necessario riservare appositi spazi per parcheggi (in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione).

Al riguardo, la Circolare del Ministero dei lavori pubblici 28 ottobre 1967 n. 3210 includeva negli "spazi per parcheggi" anche quelli necessari alla manovra e all'accesso dei veicoli, oltre che quelli relativi alla sosta.

L'interpretazione di detta norma resta, però, ad oggi, ancora oggetto di dibattito, soprattutto giurisprudenziale, secondo cui nella definizione di "spazi per parcheggi" debbano includersi solo quelli destinati alla sosta dei veicoli (secondo un orientamento), oppure debbano includersi oltre agli spazi destinati alla sosta anche quelli destinati alla manovra e all'accesso dei veicoli (secondo un altro orientamento).

Un'interpretazione autentica di tale disposizione agevolerebbe senz'altro la sua applicazione nell'ambito degli interventi edilizi.

***Pertanto, l'articolo 41-sexies della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 dovrebbe essere interpretato nel senso che negli spazi per parcheggi debbano ritenersi inclusi anche gli spazi di manovra e di accesso dei veicoli oltre che quelli strettamente necessari alla sosta.***