

## **D.I.A. allargata (demolizione e ricostruzione equiparata a ristrutturazione)**

RELAZIONE DELL'AVV. GIUSEPPE LAVITOLA

### **Premessa.**

L'istituto della D.I.A., introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento con la L. n. 662/96, è attualmente in un periodo che può definirsi di transizione.

Ed invero, il Testo Unico in materia edilizia di cui al D.P.R. n. 380 del 6.6.2001, che, agli artt. 22 e 23, ha disciplinato l'istituto della D.I.A., abrogando le precedenti disposizioni, non è ancora vigente, essendo stato più volte prorogato e da ultimo al 30 giugno 2003.

Successivamente all'emanazione del Testo Unico e nelle more della sua entrata in vigore, è però intervenuta la L. n. 443 del 21.12.2001 c.d. Legge Obiettivo e/o Lunardi, che, all'art. 1 comma 6 lett. da a) a d), ha individuato gli interventi edilizi che, a scelta dell'interessato, in alternativa a concessioni ed autorizzazioni edilizie, possono essere realizzati mediante D.I.A., introducendo nuove categorie di interventi rispetto a quelle previste dalla L. n. 662/96.

In considerazione delle novità contenute nella Legge Lunardi, il Legislatore, al comma 14 della stessa legge, ha delegato il Governo *“ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999 n. 50 e successive modificazioni, le modificazioni strettamente necessarie per adeguarle alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13”*.

Il Testo Unico doveva quindi essere adeguato alla L. 443/2001 ed in tal senso, ha infatti provveduto il Governo, con il recente **D.Lgs. n. 301 del 27.12.2002**, pubblicato nella G.U. n. 16 del 21.01.2003, con il quale ha apportato al Testo Unico le necessarie modifiche, conseguenti alla legge Lunardi.

Ritengo però auspicabile che in un ordinamento, come il nostro, caratterizzato da interventi sempre più frequenti del legislatore, sia statale, sia regionale, venga al più presto elaborata una legge che detti i **principi fondamentali** in materia di Governo del territorio comprendente sia la materia urbanistica, che quella edilizia.

A tal riguardo tuttavia, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione operata

con la legge costituzionale n. 3/01, bisognerà attendere la pronuncia della Corte Costituzionale, investita da alcune Regioni con ricorso per questione di legittimità costituzionale e la cui udienza di trattazione si è tenuta il 25 marzo u.s., che stabilisca se la materia del governo del territorio comprenda l'urbanistica ed anche l'edilizia, nel qual caso si tratterebbe di materia di competenza concorrente Stato-Regioni oppure se si tratti di materia di competenza esclusiva delle Regioni, con tutte le rispettive diverse conseguenze in tema di ammissibilità o meno per lo Stato di dettare le norme-principio.

Altra questione che dovrà risolvere la Corte Costituzionale è se tutte o alcune delle norme dettate dalla L. 443/2001 costituiscono principi fondamentali, la cui determinazione spetta alla legislazione dello Stato.

Premesso quanto sopra, si provvede di seguito ad esaminare la categoria di interventi edilizi, che, in aggiunta a quella degli interventi edilizi minori già prevista dalla L. n. 662/96, può essere ora realizzata, in base alla Legge Lunardi, mediante denuncia di inizio attività c.d. allargata.

### **I – D.I.A. per gli interventi edilizi minori.**

La **Legge n. 443/01** richiama, all'**art. 1 comma 6 lett. a)**, "*gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 5 ottobre 1993 n. 398 (n.d.r. – convertito dalla L. n. 493/93 e modificato dall'art. 2 comma 60 L. n. 662/96 e dall'art. 11 D.L. n. 67/97 convertito dalla L. n. 135/97)*".

Si ritiene quindi opportuno riportare di seguito l'elenco degli interventi subordinati a D.I.A. di cui al citato art. 4 L. n. 493/93:

- a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;
- b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterano la sagoma dell'edificio;
- c) recinzioni, muri di cinta e cancellate;
- d) aree destinate ad attività sportiva senza creazione di volumetria;
- e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla stabilità dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'art. 2 D.M. 1444/68,

non modificano la destinazione d'uso;

f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni;

g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia;

h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste in fabbricato.

A differenza della Legge Lunardi, che, come detto, contiene un'elencazione tassativa e dettagliata degli interventi realizzabili mediante D.I.A., il **Testo Unico** prevede la D.I.A. come categoria residuale, disponendo, all'**art. 22**, che *“sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 (n.d.r. - gli interventi subordinati a permesso di costruire) e all'articolo 6 (n.d.r. - gli interventi costituenti attività edilizia libera che non necessitano di alcun titolo abilitativo)”* e che inoltre, a seguito delle precisazioni apportate dal D.Lgs. n. 301/02 (art. 1 comma 1 lett. e/), *“siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente”*.

## **II – D.I.A. allargata.**

a) Si evidenzia che l'unica novità apportata al riguardo dal Testo Unico è quella di aver distinto all'interno della categoria degli **interventi di ristrutturazione edilizia**, gli interventi **più pesanti** di cui all'art. 10 comma 1 lett. c), subordinati a permesso di costruire (concessione edilizia) e cioè gli interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, purchè – beninteso - ferma restando la presenza degli elementi innanzi indicati, così come è stato precisato con il D.Lgs. n. 301/02 (art. 1 comma 1 lett. b/), portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Interventi quest'ultimi, anch'essi ora realizzabili con la D.I.A. c.d. allargata.

**b1)** L'altra tipologia di intervento di cui alla **lett. b)**, è costituita dagli interventi di *“demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma”*, parificati agli interventi di ristrutturazione edilizia. *“Ai fini del calcolo della volumetria (precisa la norma – n.d.r.) non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”*.

Questa tipologia di intervento costituisce una categoria di rilevante interesse per la concreta applicazione che la stessa avrà nel recupero del patrimonio edilizio esistente.

Prima dell'entrata in vigore della L. n. 443/01, avvenuta il 12.4.2002, si è discusso molto, sia in dottrina che in giurisprudenza, in merito alle caratteristiche dell'intervento di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 31, lett. d), della Legge n. 457/1978 ed in particolare se, nell'ambito del predetto intervento edilizio, potesse rientrare l'intervento di demolizione e fedele ricostruzione del fabbricato.

La giurisprudenza prevalente era orientata nel senso di ritenere interventi di ristrutturazione anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28.03.1998 n. 369; id., 14.11.1996 n. 1359; id., 9.02.1996 n. 144; id., 23.07.1994 n. 807).

Orbene, tale questione è stata affrontata innanzitutto dal **Testo Unico in materia edilizia**, che, all'**art. 3**, recependo e codificando l'orientamento giurisprudenziale innanzi riportato (c.d. diritto vivente), disponeva, prima di essere modificato dal D.Lgs. n. 301/02, che: *“Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli 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”*. Interventi questi, che lo stesso Testo Unico assoggetta a semplice D.I.A. (v. art. 22).

L'art. 3 del Testo Unico innanzi riportato si esprimeva quindi sempre in termini di fedele ricostruzione. Non si può tuttavia omettere di considerare come l'aggettivo “fedele” non andasse peraltro inteso in senso rigoroso. Ciò in quanto la stessa norma, che pone quattro parametri e cioè il rispetto di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali, nulla invece diceva, come del resto la stessa giurisprudenza, a proposito delle

superfici utili, consentendo pertanto una variazione delle stesse (in aumento e/o diminuzione).

Considerato che l'entrata in vigore del Testo Unico è stata - come detto - prorogata più volte e da ultimo al 30 giugno 2003, la legge 443/01, all'art. 1 comma 6 lett. b), ha anticipato, in parte innovando, l'applicazione delle previsioni del Testo Unico in materia di interventi di ristrutturazione edilizia. Ed infatti, la citata norma, che non contempla più l'aggettivo "fedele" per la ricostruzione, ha ricompreso nella ristrutturazione, assoggettandoli a DIA, gli interventi di "*demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma*".

Pertanto, in sede di demolizione e successiva ricostruzione, occorre ora assicurare solo il rispetto della precedente volumetria e sagoma e non già anche dell'area di sedime e delle caratteristiche dei materiali, entrambi questi elementi – come detto - previsti invece dal Testo Unico nella sua originaria versione, unitamente alla sagoma e volumetria.

In sede di adeguamento del Testo Unico alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13 dell'art. 1 L. n. 443/01, il **D.Lgs. n. 301/02** (art. 1 comma 1 lett. a/) **ha quindi provveduto a sostituire, all'art. 3 comma 1 lett. d)**, le parole "*successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente*" con le seguenti: "***ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente***".

Il rispetto della sagoma e della volumetria, posto dalla legge in commento e dal Testo Unico innanzi citato, può comportare la possibilità di variazione (in aumento e/o in diminuzione) delle superfici utili in termini di solai interpiano, ove le stesse però siano consentite dalla zona di P.R.G. in cui ricade l'immobile oggetto dell'intervento e purchè siano integrati i relativi standard.

**b2)** In relazione poi alla **normativa urbanistico-edilizia applicabile agli interventi di demolizione e ricostruzione**, la giurisprudenza ha precisato che la demolizione e fedele ricostruzione (parificata ad un intervento di ristrutturazione) **non è subordinata al rispetto della normativa sopravvenuta alla realizzazione dell'immobile** (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 1359/1996; Cons. Stato, Sez. V, n. 464/1992 e da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 12.7.2002 n. 3929).

Come è stato precisato dalla prima delle tre citate sentenze, questa soluzione interpretativa appare conforme ai principi che ispirano la disciplina tipica dell'attività di ristrutturazione, diretti a favorire l'attuazione di tutti quegli interventi **migliorativi del patrimonio edilizio** che lasciano inalterato il tessuto urbanistico ed architettonico preesistente, ancorché difformi dalle nuove norme che regolano l'attività di trasformazione del territorio.

E' quindi evidente che il senso dell'equiparazione degli interventi di demolizione e fedele ricostruzione alla ristrutturazione (con conseguente inapplicabilità della normativa sopravvenuta) deve essere rinvenuto nell'esigenza di rinnovo e sostituzione di un patrimonio edilizio che si presenti degradato e/o obsoleto.

La suddetta inapplicabilità della normativa vigente agli interventi di demolizione e ricostruzione, equiparati alla ristrutturazione, deve comunque intendersi riferita solo alla **disciplina di Piano Regolatore Generale concernente le limitazioni sostanziali** e cioè agli indici di edificabilità ed a tutte le ulteriori prescrizioni edilizie (altezze, distacchi, inclinate ecc.). Restano invece salve e vanno dunque rispettate le eventuali prescrizioni di P.R.G. o dei Regolamenti edilizi vigenti afferenti le caratteristiche tipologiche, architettoniche e formali (prospetti, copertura a tetto o a terrazza, materiali, colori, ecc.) di carattere generale, vevoli cioè nell'intero territorio comunale o in singole zone urbanistiche. Ciò all'evidente fine di un armonico inserimento nel tessuto circostante e considerato che esse troverebbero applicazione anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia in senso stretto.

**b3)** Lo stesso principio di inapplicabilità innanzi evidenziato sussiste, per le considerazioni di cui appresso, anche in relazione alle **norme di Piano Regolatore di carattere strumentale** che subordinino gli interventi di demolizione e ricostruzione alla previa redazione di un piano attuativo. A tal riguardo possono formularsi due distinte ipotesi per le quali, come si avrà occasione di precisare in prosieguo, si giunge comunque alle medesime conclusioni.

**b3.1)** La non applicabilità delle norme che eventualmente impongano la predisposizione di strumenti urbanistici attuativi deriva, per gli interventi di demolizione e ricostruzione disciplinati dalla norma in commento, dal fatto che, trattandosi di interventi

che, pure attuati appunto mediante demolizione e ricostruzione, incidono comunque sull'edificato e pertanto in un ambito territoriale consolidato e, in quanto tale, dotato di opere di urbanizzazione da ritenersi sufficienti in assenza, sugli edifici interessati dagli interventi edilizi in questione, di vincoli preordinati ad esproprio per il reperimento di aree a standard urbanistici.

**b3.2)** Quanto detto sub b3.1) deve intendersi valevole anche con riferimento all'art. 41 quinquies (articolo introdotto dall'art. 17 L. n. 765/67), comma 6, L. n. 1150/42, che testualmente dispone: *“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 planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa”*.

Tale norma comprende quindi, nel suo ambito di operatività, soltanto le nuove costruzioni ed in relazione alla stessa, la giurisprudenza ha affermato che, dato che essa tende ad assicurare che la costruzione di una pluralità di edifici di mole eccedente precisi limiti avvenga non già in modo disorganico, bensì nel quadro di una razionale e soddisfacente distribuzione dei volumi, ove tale scopo sia frustrato dall'edificazione quasi completa dell'intera zona, cade ogni giustificazione per la sua applicazione, e la sua osservanza sarebbe del tutto sterile rispetto all'interesse pubblico ed illogicamente discriminatoria verso quello privato (v. Cons. Stato, Sez. V, 6.4.1984 n. 271; id., 20.6.1980 n. 635; id., 28.7.1978 n. 894; id., 14.4.1978 n. 437; id., 26.5.1976 n. 801. Analogamente, si sono espressi il Consiglio di Stato in sede consultiva, Sez. II, 2.4.1980 n. 826, nonché varie decisioni dei TAR: TAR Calabria, Sez. Catanzaro, 2.2.1988 n. 34; TAR Puglia, Sez. Lecce, 11.7.1984 n. 305; TAR Umbria, 29.8.1980 n. 198).

Orbene, se il suddetto principio della non necessità dello strumento attuativo è stato affermato dalla giurisprudenza, sempre e solo con riferimento alla nuova edificazione e addirittura in caso di interventi eccedenti determinati limiti (3 mc/mq e 25 mt. di altezza), è evidente che lo stesso deve trovare viepiù applicazione nel caso di interventi di

demolizione e ricostruzione, disciplinati dalla norma in questione.

**b4)** Restano invece ferme le prescrizioni dettate dagli strumenti urbanistici generali per i **centri storici**, comprensive del divieto di demolizione e di ricostruzione, nonché la **tutela di singoli immobili mediante norme di settore** (ad es. L. 1089/39, oggi trasfusa nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali di cui al D.Lgs. n. 490/99: v. in particolare art. 2).

**b5)** E' infine necessario fare un cenno ai rapporti tra gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui all'art. 1 comma 6 lett. b) L. 443/01 e le **norme per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente**.

In particolare, nell'ipotesi in cui i Comuni abbiano provveduto ad individuare, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone di recupero ai sensi dell'art. 27 commi 1 e 2 L. 457/78, potrà essere applicata la D.I.A. allargata di cui alla lett. b) comma 6 art. 1 L. n. 443/01, laddove la normativa di piano regolatore generale preveda, per le zone di recupero, gli interventi di ristrutturazione edilizia in via diretta ed a fortiori, ove la stessa preveda anche gli interventi di demolizione e ricostruzione.

Nel caso in cui, a seguito della deliberazione di individuazione delle zone di recupero, vengano individuati gli immobili ed i complessi edilizi per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui all'art. 28 della stessa legge, la D.I.A. allargata non potrà evidentemente trovare applicazione, prima della loro approvazione, salvo quanto previsto dal 3° comma dell'art. 28 in ordine al venir meno del vincolo di attesa del piano di recupero, qualora il Consiglio Comunale non assuma la delibera di approvazione di detto piano entro tre anni dall'individuazione degli immobili di cui al 3° comma dell'art. 27 ovvero qualora la delibera stessa non sia divenuta esecutiva entro un anno dalla predetta scadenza.

In tal caso, sono consentiti gli interventi previsti dall'art. 27 per le zone di recupero e pertanto, la D.I.A. allargata potrà essere applicata ove la normativa di P.R.G. preveda, in via diretta, gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Da ultimo, si precisa che l'esenzione dal rispetto della normativa vigente e/o sopravvenuta, per gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui all'art. 1 comma 6 lett. b) L. n. 443/01, attiene esclusivamente alla normativa urbanistico-edilizia nei sensi e nei

limiti sopra enunciati. Resta infatti ferma ovviamente la necessità del conseguimento dei relativi nulla-osta in materia di vincolo idrogeologico, zone sismiche ed il rispetto della disciplina prevista per le opere in conglomerato cementizio armato.

c) Va da ultimo segnalato che la semplificazione, con effetto liberalizzante, di cui alla lett. b) comma 6 dell'art. 1 in esame riguarda anche **immobili abusivi, in ordine ai quali sia stata rilasciata concessione in sanatoria.**

Il rilascio della concessione in sanatoria comporta infatti l'equiparazione, sotto ogni profilo, dell'immobile condonato ad una costruzione legittima.

In particolare, a seguito del rilascio del condono, si verifica l'estinzione del reato, l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative e la libera commerciabilità dell'immobile.

Orbene, premesso quanto sopra, è di tutta evidenza che quell'esigenza di favorire gli interventi migliorativi del patrimonio edilizio esistente, che la giurisprudenza ha posto a base dell'equiparazione della demolizione e ricostruzione alla ristrutturazione e dell'inapplicabilità a detti interventi della normativa sopravvenuta - principi tutti recepiti nella norma in commento - risulta ancora più consistente nel caso di immobili che abbiano formato oggetto di rilascio di concessione in sanatoria. E' infatti sin troppo ovvio che sussiste un interesse pubblico e privato, ancora maggiore, al rinnovo di quel patrimonio edilizio che, proprio in quanto abusivo ed oggetto di condono, si presenta spesso assai scadente sotto il profilo qualitativo.

Deve ancora rilevarsi che in caso di demolizione e ricostruzione di immobili condonati, l'unico parametro di riferimento da rispettare verrà ad essere costituito dall'oggetto stesso del condono e da quelli che sono gli elementi condonati quanto a volumi, sagoma e destinazioni d'uso, con conseguente inapplicabilità di quella normativa (vigente e/o sopravvenuta all'epoca dell'abuso), che non consenta la ricostruzione di quanto ha formato oggetto di sanatoria.

In presenza di abusi non sanati consistenti in aumenti volumetrici, in caso di sussistenza dei presupposti per una sanatoria ai sensi dell'art. 13 L. 47/85, sarà necessario conseguire prima il rilascio della concessione in sanatoria ai sensi della richiamata norma, per poter poi procedere alla demolizione e ricostruzione anche dei precisati aumenti. In difetto, la demolizione e ricostruzione dovrà essere limitata alla sola parte legittima.

**d)** Deve infine rilevarsi che, dalle notizie che mi giungono nell'ambito della mia attività professionale, l'applicazione pratica di questo istituto, e cioè della demolizione e ricostruzione, nell'ambito della stessa volumetria e sagoma, equiparata alla ristrutturazione, trova molta resistenza presso i Comuni, che considerano gli interventi di demolizione e ricostruzione ancora soggetti alle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

Il che è assolutamente errato, proprio per effetto di quell'equiparazione alla mera ristrutturazione di cui si è già detto e che esclude il rispetto della normativa locale vigente, intesa nel senso più ampio ed onnicomprensivo.

Del resto, che questa sia l'unica interpretazione corretta ed ammissibile deriva dal principio, secondo cui disposizioni di legge successive, qual'è appunto la legge n. 443/01, incompatibili con preesistenti atti amministrativi, qual'è il piano regolatore, operano incidendo sull'efficacia di questi ultimi e producendone l'abrogazione tacita (v. Cons. Stato, Sez. V, 1.9.1986 n. 425; TAR Lazio, Sez. II, n. 665/83).

A ciò aggiungasi, così come previsto dall'art. 31 ult. co. L. n. 457/78 e dall'art. 3 u.c. T.U. edilizia, che la nuova definizione della ristrutturazione edilizia, data dall'art. 1 comma 6 lett. b) L. 443/01 e comprendente anche la demolizione e ricostruzione nel rispetto della volumetria e sagoma preesistenti, prevale sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

I Comuni non potranno quindi eludere l'applicazione della suddetta norma, nè potranno introdurre, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi, nuovi divieti alla facoltà di demolizione e ricostruzione, essendo essa disciplinata solo ed esclusivamente dall'art. 1 comma 6 lett. b) L. n. 443/01.

Ciò comunque, così come evidenziato nel precedente punto b), ferma restando la tutela dei centri storici e dei singoli immobili mediante norme di settore (ad es. L. 1089/39), il rispetto delle eventuali prescrizioni di P.R.G. o dei regolamenti edilizi concernenti le caratteristiche tipologiche, nonchè quanto evidenziato a proposito dei piani di recupero.

Avv. Giuseppe Lavitola