

## **La complessità della semplificazione si supera restituendo all'urbanistica il primato nella trasformazione delle città.**

*Una riflessione del CeNSU a margine della recente circolare interpretativa dell'art. 10 della L. 120/2020 (conversione del DL 76/2020 "Decreto semplificazioni), emanata dal MIT, di concerto con il Min. Funzione Pubblica.*

La necessità di emanare una circolare di sette cartelle, congiuntamente fra MIT e Funzione Pubblica, per chiarire e specificare i contenuti dell'art. 10 della L. 120/2020, riguardanti gli articoli 2-bis e 3 del TU dell'Edilizia DPR 380/2001, evidenza, da sola, la complessità insita nella materia affrontata.

Ed è proprio con l'intento di far massima chiarezza su una norma che nella volontà del legislatore si propone di rilanciare l'attività edilizia e semplificare le procedure, che lo scorso 4 dicembre si è svolto l'interessante e partecipatissimo Convegno di aggiornamento professionale "Decreto semplificazioni e Dpr 380/2001. Il Testo Unico Edilizia dopo l'entrata in vigore della legge 120/2020", promosso dal CNI e dal CeNSU con la sezione regionali del FVG e del Veneto e di quelle provinciali di Rimini, Parma e Torino.

Il Presidente del CNI, ing. Armando Zambrano nel suo saluto di apertura, ha sottolineato che l'iniziativa del CeNSU si iscrive nell'ambito delle attività condotte dalla Rete delle Professioni tecniche per la riforma del TU edilizia. Il Presidente del Centro Studi Urbanistici, prof. Paolo la Greca, nell'introdurre i lavori, ha evidenziato come il CeNSU, promuovendo l'incontro, guarda oltre il pur necessario approfondimento diretto a professionisti e tecnici sugli effetti del decreto semplificazioni in merito al cambiamento delle nozioni di base per le distanze, la ristrutturazione e la demo-ricostruzione. È infatti indispensabile, secondo La Greca, riportare la questione della rigenerazione urbana al centro del dibattito urbanistico superando le secche di una normativa che sembra essersi arenata sul dettaglio delle questioni edilizie smarrendo la visione unitaria indispensabile per conseguire i risultati, da tutti auspicati, per riqualificare le città italiane. I relatori della prima sessione Giovanni Cardinale, vicepresidente del CNI, e Gianluigi Capra, vicepresidente CeNSU, coordinati da Marco Colombo, del CDN del CeNSU, si sono soffermati sulle modifiche introdotte e sugli aspetti edilizi e urbanistici anche traguandandoli attraverso il lavoro fatto dal tavolo della RTP per la revisione del 380/2001. Il prof. Dal Prato ha affrontato le disposizioni del recente art. 10 della L. 120/2020, rilevando come queste discendano, almeno nelle intenzioni, dalla dichiarata volontà di rendere più snelle ed efficienti le pratiche della disciplina edilizia allo scopo di favorire ed incentivare la "rigenerazione urbana".

I successivi interventi dell'ing. Giorgio Sandrone, del CDN del CeNSU e dell'Avv. Stefano Bigolaro, presidente dell'associazione veneta degli avvocati amministrativisti, hanno evidenziato la complessità di una norma che, se da un lato agevola gli interventi di demolizione e ricostruzione, dall'altro apparirebbe più restrittiva, escludendo le parti di città ricomprese nelle zone "A".

Da una parte, quindi, è stata riformulata, una volta di più, la disciplina delle demolizioni e ricostruzioni aprendo alla possibilità di ricostruire, anche con volumetrie diverse e, perfino, in deroga alle distanze minime e alle altezze previste per la realizzazione delle nuove costruzioni dal DM 1444 del 1968, quando non è consentito lo spostamento di sedime. Non deve venir meno, tuttavia, il rispetto delle distanze preesistenti tra l'edificio demolito e quelli vicini. In questo contesto possono aversi incrementi volumetrici anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio abbattuto.

Dall'altra, si afferma che nelle zone omogenee "A" o in quelle ad esse assimilabili (nei centri e nuclei storici consolidati e ambiti di rilevanza e pregio storico e architettonico), la demolizione e successiva ricostruzione sarà consentita solo nell'ambito di piani attuativi demandati ai comuni.

È stato ricordato che la Corte Costituzionale ha sempre interpretato le disposizioni del DM 1444/68 come inderogabili tanto da giungere a definire le modifiche di cui all'art. 2 bis introdotte nel 2013 come ripetitive dello stesso DM. Si palesava un conflitto fra l'obbligo del rispetto delle distanze e la ricostruzione a seguito di demolizione a fronte del fatto che la nuova costruzione potesse rimanere dov'era quella demolita che si andava a sostituire.

Prima delle novità introdotte dalla L. 120/2020 appariva certo che:

- la demolizione con ricostruzione rientrava nella nozione di ristrutturazione a condizione che fosse stata mantenuta la stessa volumetria (ai sensi del previgente art. 3, lett. d);
- la demolizione con ricostruzione consentiva di mantenere le stesse distanze dell'edificio demolito purché volume, sedime e altezza fossero rimasti invariati (ai sensi del previgente art. 2bis, 1ter);

A seguito delle riformulazioni introdotte dall'art. 10 del DL convertito nella L. 120/2020, la Ristrutturazione Edilizia, con demolizione e ricostruzione, può comprendere, adesso e per la prima volta, incrementi di volumetria. Speculare alla semplificazione introdotta con queste modifiche per una nuova nozione di ristrutturazione è però una più forte restrizione per gli edifici sottoposti a tutela dal codice dei beni culturali ricadenti nelle zone vincolate e nei centri storici (nuovo art. 3, lett. d).

Inoltre, vi è un alleggerimento dei casi nei quali la ristrutturazione sia soggetta al titolo abilitativo del permesso di costruire: questo è richiesto (ad eccezione della zona "A") solo ove c'è una modifica della volumetria (nuova formulazione art. 10, del Dpr 380/2001). E ciò varrà non solo per gli interventi volti all'adeguamento antisismico, come era in passato, ma anche per effettuare migliorie all'accessibilità, per porre in opera impianti tecnologici e di efficientamento energetico. Ed ancora, la ricostruzione di un edificio in deroga alle distanze del DM 1444/68 è sempre consentita purché nel rispetto delle distanze preesistenti; così come, nell'ipotesi del rispetto delle distanze preesistenti, si possono effettuare ampliamenti e sopraelevazioni, anche fuori sagoma, per consentire eventuali incentivi volumetrici.

Differente tenore hanno analoghi interventi in zone "A". In questi casi oltre a non essere consentiti aumenti volumetrici si richiede anche il mantenimento delle caratteristiche tipologiche originarie. In questi ambiti le deroghe sono ammesse solo se previste da previsioni legislative regionali o da strumenti urbanistici che "[...] sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati [...]" (nuova formulazione art. 2 bis).

Sugli aspetti relativi agli incrementi o incentivi è intervenuta la recentissima circolare interpretativa del MIT e del Min. Funzione Pubblica, alla quale si accennava all'inizio, che ha separato la nozione di "incrementi volumetrici" – quelli che possono rientrare nel concetto di ristrutturazione nei casi previsti specificatamente da una norma di legge o da una disposizione di piano (ex art. 3, testo unico edilizia) – e di "incentivi volumetrici" che sono da intendersi quelli che nei casi di demolizione e ricostruzione possono essere collocati in deroga al DM del 1968 (ex art. 2 bis T.U.) ricomprendendo, fra questi ultimi, i premi volumetrici da «piano casa».

Una conclusione alla quale si è giunti è che con la nuova norma la ristrutturazione (una categoria di intervento edilizio che comprende al suo interno "la demolizione e la ricostruzione" di un edificio preesistente) e la demolizione e la ricostruzione in deroga alle distanze tra costruzioni sono due concetti diversi, in parte coincidenti e in parte no.

Questa circostanza ha due corollari che devono essere tenuti in adeguata considerazione:

- non in tutti gli interventi di ristrutturazione possono essere mantenute distanze preesistenti non conformi al DM 1444/1968;
- non tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione in cui è consentito il mantenimento di preesistenti distanze non conformi al DM 1444/1968 sono assimilabili agli interventi di ristrutturazione.

Piuttosto che semplificare la circolare sembra confermare la maggiore difficoltà che rimane per intervenire sugli immobili ricadenti in aree tutelate che necessitano, spesso, di altrettanta cura ai fini sismici ed energetici, se non perfino maggiore, che quelli ricadenti in altri contesti urbani. Nei loro interventi conclusivi, sia l'ing. Flavio Piva che l'ing. Rolando Renzi, rispettivamente tesoriere e componente del CDN del CeNSU, hanno ribadito la tesi di fondo secondo la quale la regia di una strumentazione urbanistica agile ed efficace è indispensabile per dare legittimità alla rigenerazione urbana. Il piano nelle sue diverse forme, strumento giuridico complesso che definisce norme informate dalla specificità dei luoghi, è il solo motore che possa far fronte alle necessità della metamorfosi della città contemporanea e alle urgenze poste dalla questione ineludibile del costruire sul costruito che la trasformazione urbana richiede.