

La ridefinizione degli interventi edilizi e le norme di tutela degli edifici nei piani regolatori

Data di pubblicazione: 2/9/2016

I numerosi interventi legislativi operati negli anni sul TU edilizia comportano, oltre alle note difficoltà di interpretazione e alla continua rincorsa all'aggiornamento da parte delle normative regionali e locali, alcuni problemi "indiretti", legati agli effetti di queste modifiche sulle diverse discipline che si richiamano alle categorie d'intervento contenute nel DPR 380/2001.

Uno di questi effetti riguarda il rapporto tra i gradi di protezione che i piani regolatori attribuiscono ai fabbricati e le definizioni normative degli interventi edilizi; quelle – per intenderci – introdotte per la prima volta dall'articolo 31 della L 457/1978 e, da allora, assimilate dagli apparati normativi degli strumenti urbanistici (regolamenti, norme di attuazione, schede, proutuari, ecc.).

Non si ricostruirà qui la storia, troppo nota a chi lavora in questo settore da qualche lustro, della nozione di "ristrutturazione edilizia", che tanti problemi ha causato ai tecnici comunali e ai professionisti (chi non ricorda il "pezzo di muro rimasto in piedi" che un tempo doveva pudicamente segnare la differenza rispetto alla "nuova costruzione"?).

Interessa forse di più cercare di capire che tipo di efficacia possano continuare ad esplicare le tutele assegnate dai PRG – in particolare dagli strumenti urbanistici formati sulla base della LR 61/85 e delle grafie regionali unificate – a fronte delle modifiche normative che negli anni sono intervenute sulle definizioni degli interventi edilizi. In particolare, quelle introdotte dalla fine degli anni '90 con la reiterata serie di decreti legge che ha preceduto l'approvazione del TU edilizia e, in seguito, con le periodiche modifiche al DPR 380/2001 stesso (da ultime quelle apportate dalle leggi n. 98/2013 e n. 164/2014).

Per non parlare della copiosa giurisprudenza sulla nozione e sui limiti della ristrutturazione edilizia (o della manutenzione straordinaria), sulla quale si sorvolerà nonostante questa sia una rubrica in gran parte dedicata al commento di pronunciamenti giurisprudenziali.

Infine, anche le Regioni hanno ritenuto di intervenire su questi temi: si pensi (per la nostra) alle specificazioni sulla ristrutturazione edilizia introdotte dal primo "Piano casa" o a quelle sulla manutenzione straordinaria introdotte nel 2012 (art. 76 della LR 61/1985).

Ma veniamo al punto. I PRG formati sulla base della LR 61/85 e delle grafie unificate del 1983 contengono una serie di indicazioni riferite agli “interventi sull’esistente edificato”, per l’appunto i cosiddetti “gradi di intervento” (o – in negativo – “gradi di protezione”).

Questa disciplina è stata costruita, in genere, con riferimento alla tav. 13.3 delle grafie unificate, con variazioni più o meno significative introdotte negli anni sulla base delle diverse impostazioni, delle sensibilità progettuali, dei contesti locali e delle differenti tecniche normative.

In genere queste discipline sono state “traslate” nei PI senza rilevanti innovazioni, soprattutto nei piani degli interventi derivati direttamente (per le parti compatibili con i PAT) dai PRG previgenti, sulla base delle disposizioni del comma 5 bis dell’art. 48 della LR 11/2004.

I gradi di intervento riportati nei PRG/PI contengono generalmente una descrizione più dettagliata degli interventi ammessi, rispetto alle definizioni direttamente derivate dal TU edilizia o dall’originario art. 31 della L. 457/1978, distinguendo per esempio tra restauro “filologico” e “conservativo”, o tra ristrutturazione “parziale” e “pesante”.

In ogni caso, tale graduazione fa riferimento ad un’analisi preliminare dell’edificato tradotta, normativamente, nella scelta di tutelare in misura più o meno importante alcuni elementi formali e tipologici (forometria, partizioni, allineamenti, linee di gronda, coperture, sagome, materiali, destinazioni d’uso, ecc.).

Queste limitazioni e regole sono generalmente descritte attraverso schede o indicazioni puntuali contenute nell’apparato normativo del Piano. A queste possono essere ascritte anche le schede d’intervento approvate ai sensi dell’art. 10 della LR 24/1985 per gli edifici di valenza ambientale in zona agricola.

La domanda è dunque: l’attuale nozione di ristrutturazione edilizia, vale a dire quella contenuta nell’art. 3 del TU edilizia e così ampia da ricomprendere la demolizione con ricostruzione (con il solo obbligo di mantenimento del volume), può essere pacificamente applicata agli interventi sugli edifici disciplinati dal PRG con l’attribuzione di uno specifico grado di intervento che, all’epoca della sua formulazione, non contemplava la demolizione integrale o che, comunque, graduava gli interventi in maniera più dettagliata rispetto alle categorie d’intervento descritte dal DPR 380/2001?

La stessa domanda si potrebbe estendere, con implicazioni forse meno problematiche, a tutte le categorie di intervento sull’edificato esistente.

La questione è assai delicata ed i comportamenti dei Comuni pare non siano stati, in questo senso, univoci. Vi sono, probabilmente, alcune ragioni “giuridiche” a favore di una risposta affermativa, ma anche forti ragioni che farebbero propendere per una valutazione meno sbrigativa e un po’ più approfondita ed articolata sul piano urbanistico.

Se è vero che la nozione di ristrutturazione edilizia si è modificata nel tempo, vero è anche che non si dovrebbero trascurare – sulla base di questa premessa – precise indicazioni, condizioni e limiti agli interventi posti dal piano regolatore anche se, sul piano della qualificazione tecnico-giuridica, è inevitabile che ci si debba riferire alle categorie d’intervento del DPR 380/2001.

Come sempre, alla fine, sarà il giudice a decidere sui contenziosi che probabilmente si formeranno sulla questione; si potrebbe tuttavia suggerire, come criterio utile per il futuro, di adottare nei PI discipline di tutela dei fabbricati che non facciano solo un riferimento generico alle categorie di intervento del TU edilizia – visto che cambiano di frequente – ma che riportino regole, limiti e condizioni motivati, esplicitati e descritti con chiarezza (e coerenza).

Ricordando che le discipline di tutela dei fabbricati hanno senso quando consentono efficacemente di conservarne i valori culturali, storici e testimoniali, ma servono a poco quando, per eccesso di zelo o per ridondanza “normativa” (pur se espressi in buona fede), hanno l’effetto opposto di condannare gli edifici all’abbandono e al degrado. Lasciando al tempo, alle intemperie o alle calamità naturali il compito di provvedere alla loro irreversibile cancellazione dalla memoria e dal patrimonio collettivo.