

**SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO**AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2023/1268569

DEL 22 DICEMBRE 2023

Spett.le  
Comune di XXX

Alla Provincia di XXX

**OGGETTO: Parere sulla natura del rinvio alle definizioni degli interventi edilizi contenuta in piani comunali e provinciali.**

1. Viene richiesto parere in merito all'interpretazione da dare all'articolo XX, del PSC del Comune di XXXX ed all'art. XX, del PTCP di XXXX, entrambi dedicati agli interventi ammissibili sul patrimonio edilizio esistente collocati in "Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi bacini e corsi d'acqua".

In particolare, si richiede se il rinvio alle definizioni degli interventi edilizi contenute nell'allegato alla L.R. n. 31 del 2002 si debba considerare:

- "dinamico" (o "formale"), cioè destinato ad essere riferito alla definizione dei medesimi interventi edilizi oggi vigente; definizione ora contenuta nell'allegato alla L.R. n. 13 del 2015, a seguito delle numerose modifiche normative, statali e regionali, che hanno significativamente innovato la disciplina della tipologia degli interventi ivi richiamati;
- "statico" (o "recettizio"), che cioè richiama la disposizione citata nella versione che questa aveva nel momento in cui è stato operato il rinvio (momento che nel caso in esame coinciderebbe con la data di efficacia dell'approvazione del piano).

2. Al quesito può darsi una prima univoca soluzione, in termini puramente formali, secondo le regole univoche del *drafting* normativo, cioè delle regole di corretta scrittura e quindi di interpretazione letterale delle previsioni normative; nei punti successivi, tuttavia, si approfondirà la questione anche con argomenti sostanziali, che portano, peraltro, alla medesima conclusione.

Si osserva innanzitutto che entrambe le disposizioni, comunale e provinciale, citate contengono la medesima formulazione:

*“4. Nelle aree di cui al presente articolo, fermo restando quanto specificato ai commi ..., sono comunque consentiti:*

*a) gli interventi sul patrimonio edilizio esistente di cui alle lettere da a) a f) dell’Allegato alla LR n.31/2002 **smi** in conformità agli art. 17 e A-21 della L.R. 20/2000 e, previa valutazione dell’inserimento ambientale e dell’assenza di rischio idraulico, di ampliamento di cui alla lettera g.1) del suddetto Allegato,...*”.

Nel testo, il richiamo alle citate definizioni è quindi espressamente seguito dall’acronimo “smi” che (come sigle analoghe, per esempio “e ss.mm. e ii.”) sostituisce espressione “e successive modificazioni e integrazioni”.

Ebbene, nei manuali sulla corretta modalità di elaborazione dei testi normativi tale formulazione è consigliata quando si vuole chiarire che il rinvio è “dinamico” o “formale” e si intende quindi evidenziare, in modo univoco, che l’obiettivo della norma è di rinviare **al testo vigente di una certa disciplina, ma anche alle successive modificazioni a cui sarà sottoposto l’atto normativo richiamato** <sup>(1)</sup>. Per riferirsi al caso concreto, il rinvio in parola si riferisce quindi in modo univoco alle definizioni degli interventi edilizi vigenti al momento dell’approvazione del piano, ma anche alle successive versioni delle medesime definizioni, via via modificate ed integrate dalla disciplina in materia edilizia.

A tal riguardo si richiamano le chiare considerazioni espresse dalla Corte dei Conti, terza sezione giurisdizionale centrale d’appello, nella sentenza 12 febbraio 2020, n. 66:

*“8. Com’è noto in dottrina e giurisprudenza la natura del rinvio (dinamico o statico) non è di agevole identificazione e, secondo la Cassazione e il Giudice delle leggi, essa può essere individuata esclusivamente caso per caso, in relazione alla ratio della norma rinviante e di quella rinviate e del contesto di riferimento.*

---

<sup>1</sup> Si vedano per tutti le “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi (terza edizione – dicembre 2007)”, *Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell’Osservatorio legislativo interregionale*”, utilizzato dalla Regione Emilia-Romagna, secondo cui: “è prudente usare una formula che tolga ogni dubbio, non solo quando il rinvio è materiale, ma anche quando è formale. **Se il rinvio è formale, per esempio, si potrà richiamare genericamente la normativa nella materia tale, o dire che il rinvio è esteso alle modificazioni successive all’entrata in vigore della legge.**”

***Fatto beninteso salvo il caso... del rinvio diretto ad un testo normativo e “alle (sue) successive modificazioni”: in tale caso il rinvio è pacificamente dinamico.***

*Negli altri casi, difettando un criterio distintivo oggettivo, occorre, come detto, procedere ad una analisi che parta dalla natura della materia cui inerisce il rinvio, dal tenore letterale della formulazione, dal contesto normativo di riferimento, dalla gerarchia della disposizione richiamata.”*

**Pertanto, nel caso di specie non si pone in radice il problema interpretativo sulla natura del rinvio contenuto nella disposizione, in quanto è stata utilizzata proprio la formulazione che consente in modo univoco di risalire alla precisa volontà, di chi ha approvato la disposizione in esame, di operare un rinvio dinamico alla definizione delle categorie di intervento edilizio anche nella loro evoluzione normativa.**

3. Esaminando la questione in base alla normativa vigente in campo edilizio, si osserva che l’art. 3, comma 2, del DPR n. 380 del 2001 specifica che le definizioni delle categorie di intervento stabilite dal comma 1 *“prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti”*. Questa nozione di “prevalenza” viene pacificamente interpretata dalla giurisprudenza in termini non solo di illegittimità di eventuali previsioni difformi, ma anche nel senso che l’operatore è tenuto direttamente a disapplicare le definizioni difformi ed a sostituirle con quelle vigenti, così come stabilite in detto comma 1 dell’art. 3 del DPR n. 380 del 2001.

Pertanto, si ritiene che in tutti i casi in cui un piano, un regolamento o altro atto richiami genericamente le diverse tipologie di interventi edilizi ammissibili, senza alcuna ulteriore specificazione, come nel caso in esame, il rinvio a tali tipologie di intervento debba considerarsi dinamico e dunque riferito all’evoluzione normativa che può averne modificato anche profondamente i contenuti, trovando diretta applicazione le definizioni previste dall’Allegato alla L.R. n. 15 del 2015 in recepimento dell’art. 3 del DPR n. 380 del 2001, nel testo vigente.

Diverso sarebbe solo se il piano avesse definito precisi limiti alle trasformazioni ammissibili, attraverso apposite norme urbanistiche, volte di norma alla tutela del patrimonio edilizio esistente, contenuto e finalità che non si possono attribuire *ex post* ad una norma di mero rinvio al dettato normativo vigente.

Sotto questo profilo si consideri che le riforme delle definizioni delle categorie di intervento, tese ad ampliare l’ambito degli interventi riconducibili alle categorie aventi un regime amministrativo meno oneroso (cioè innanzitutto alla attività edilizia libera, e poi, via via, alla manutenzione straordinaria e alla ristrutturazione) hanno avuto proprio l’obiettivo di liberalizzare o quantomeno semplificare la disciplina dell’attività edilizia e sono state sempre interpretate nel senso della loro immediata applicazione, purché l’intervento o le opere ora ammesse non risultino in contrasto con un’apposita disposizione urbanistica di segno opposto. Si pensi alla riforma che ricondusse alla nozione di RE la demolizione e ricostruzione e che portò

alla possibilità di realizzare anche tali interventi in tutti i casi in cui l'intervento di RE era genericamente ammesso <sup>(2)</sup>.

4. Sotto altro profilo, si ricorda che proprio per favorire l'immediata operatività della disciplina sovraordinata comunque prevalente sulle norme locali e senza che la stessa necessiti del formale recepimento comunale, è stato introdotto il **principio di "non duplicazione"** nei piani urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali delle normative sovraordinate, previsto dall'art. 48 della L.R. n. 24 del 2017, per i piani urbanistici e, per i regolamenti edilizi e dal Regolamento Edilizio Tipo statale, come recepito dalla DGR n. 922 del 2017.

Quest'ultimo provvedimento regionale, in particolare, annovera tra le disposizioni sovraordinate che operano direttamente su tutto il territorio regionale (che non devono essere riprodotte, ma tutt'al più richiamate, nei regolamenti comunali e che non devono essere recepite in caso di modificazioni normative) proprio "**le definizioni degli interventi edilizi ...**" (allegato I, paragrafo 4., lettera b), della DGR n. 922 del 2017).

Anche per effetto di questa disciplina, dunque, le definizioni degli interventi edilizi previste dalla pianificazione e dai regolamenti edilizi previgenti, siano essi comunali, che provinciali che della Città metropolitana di Bologna che regionali, devono considerati superate e sostituite da quanto previsto dall'allegato alla L.R. n. 15 del 2013, in recepimento dell'art. 3, comma 1, del DPR n. 380 del 2001.

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

*firmato digitalmente*

GS

---

<sup>(2)</sup> Sul punto si veda il parere di questa struttura n. 60377 del 25 gennaio 2021, disponibile al seguente link. [https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-alla-nuova-definizione-dell2019intervento-di-ristrutturazione-edilizia-con-demolizione-e-ricostruzione-e-vincolo-della-fedele-ricostruzione/parere\\_prot\\_60377\\_25-gennaio-2021.pdf](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-alla-nuova-definizione-dell2019intervento-di-ristrutturazione-edilizia-con-demolizione-e-ricostruzione-e-vincolo-della-fedele-ricostruzione/parere_prot_60377_25-gennaio-2021.pdf)