

Prot. / GR4122

Comune di Vacone (RI)

segreteria.vacone.ri@legalmail.it

e p.c.

Direzione Regionale Agricoltura, promozione
della filiera e della cultura del cibo, caccia e pesca,
foreste

SEDE

Oggetto: Parere in merito all'applicazione in zona agricola dell'art. 3 comma 1 lett. d) del D.P.R. 380/2001 e s.m.i. (ristrutturazione edilizia con delocalizzazione) e definizione di tipologia costruttiva del luogo.

Con nota acquisita al prot. reg. n. 0038163 del 17-01-2022, il Comune di Vacone (RI) ha richiesto un parere della Scrivente Direzione in merito all'applicabilità dell'art. 3 comma 1 lett. d) del D.P.R. 380/2001 e s.m.i. concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia in relazione alla disciplina degli interventi ammessi in zona agricola di cui all'art. 55 della L.R. 38/1999 e il rapporto con la diversa fattispecie di cui all'art. 57 comma 2 lett. a) della medesima legge concernente gli interventi di demolizione e ricostruzione richiesti dai soggetti agricoli nell'ambito del PUA.

Il Comune rappresenta di aver comunicato il preavviso di diniego a fronte di istanza di permesso di costruire per la ricostruzione di un fabbricato diruto con delocalizzazione all'interno dello stesso lotto di proprietà, in area agricola priva di vincoli paesaggistici, sottoposta a vincolo idrogeologico e sismico, con volumetria, sagoma e destinazione d'uso diversi dal fabbricato originario. Dalla documentazione risulterebbe la preesistenza ma non la consistenza e la destinazione.

A tal riguardo il Comune chiede:

- se è corretta la lettura per cui l'intervento di demolizione e ricostruzione di un edificio legittimo esistente in zona agricola è consentito (anche con premialità) ma la delocalizzazione è ammissibile esclusivamente ai soggetti agricoli previa approvazione di un PUA come disposto dall'art. 57 comma 2 lett. a) della L.R. 38/1999 e s.m.i. Diversamente, a parità di intervento, ne conseguirebbe una penalizzazione per l'imprenditore agricolo;
- se nella applicazione della disciplina di cui agli artt. 55 comma 11 della L.R. 38/1999 e s.m.i. e 4 del Regolamento regionale n. 1/2018 con riferimento alla tipologia costruttiva del luogo si possa fare riferimento esclusivamente ad elementi oggettivi di osservazione del territorio.

Al riguardo occorre fare alcune premesse e precisazioni già rappresentate sul sito istituzionale nella pagina dedicata ai pareri.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. I Comuni, nel formulare richiesta di parere, sono invitati a porre i quesiti in termini generali, omettendo dati che non siano strettamente rilevanti o che contengano informazioni volte ad identificare i singoli interventi (es. nomi degli interessati, indirizzi, planimetrie o mappe ecc.). Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti. Si rammenta infine che l'attività di supporto e consulenza non è obbligatoria né è soggetta a termini, e ad essa non si applica quanto previsto dalla legge 241/1990 in tema di attività consultiva; quindi, in ogni caso, l'invio della richiesta di parere non può costituire motivazione per una sospensione dei relativi procedimenti, i cui termini di durata sono stabiliti dalle leggi vigenti. Di conseguenza i comuni sono tenuti a concludere i procedimenti indipendentemente dall'espressione del parere di questa Direzione Regionale.

Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 ("Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") e di recente la legge di conversione 27 aprile 2022 n. 34 del decreto-legge 01 marzo 2022 n. 17 hanno introdotto una serie di modifiche alla disciplina di cui al D.P.R. 380/2001 e ss.mm. intervenendo, tra l'altro, sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), che secondo il testo attuale (**data la prossimità dell'entrata in vigore dell'ultima modifica le relative citazioni verranno segnalate in grassetto**) vengono così definiti: *"interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti ((con diversi)) sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. 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. ((Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del [codice dei beni culturali e del paesaggio](#), di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), **ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo decreto legislativo**, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria));"*

L'art. 55 comma 2 della L.R. 38/1999 prevede che *"Gli edifici esistenti in zona agricola alla data di entrata in vigore della presente legge possono essere soggetti a interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, con il vincolo di non superare le superfici lorde utili esistenti, salvo un aumento, per una sola volta, del 10 per cento delle sole superfici o volumi con destinazione residenziale per motivi di adeguamento igienico sanitario."*

Dalla normativa nazionale citata se ne desume innanzitutto che sussiste un regime differenziato degli interventi a seconda che gli immobili siano sottoposti a tutela ai sensi del CBC, (**ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice secondo la recente modifica**) o ricadano nelle zone omogenee A, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali o nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico per i quali, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, gli

interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Con riferimento quindi agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del CBC o a quelli ricadenti nelle zone speciali di cui sopra **(per le aree tutelate ex art. 142 del CBC la nuova formulazione dell'art. 10 del D.P.R.380/2001 prevede che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e siano subordinati a permesso di costruire anche “gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria”)**, qualora gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti dovessero comportare modifiche alla sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente o fossero previsti incrementi di volumetria, gli stessi ricadrebbero nell'ambito della “nuova costruzione” e non nella ristrutturazione edilizia e come tali sarebbero esclusi dal campo applicativo dell'art. 55 comma 2 della L.R. 38/1999.

Fatta questa dovuta premessa, qualora gli immobili non ricadano nelle zone speciali di cui sopra, gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia. Allo stesso modo rientrano nella ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, “*purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*”. In ordine a quest'ultimo inciso, secondo l'orientamento giurisprudenziale ancora oggi prevalente, la ristrutturazione edilizia presuppone sempre un minimo di preesistenza attualmente edificata, costituita dall'insieme di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura (cfr. Cons. St., Sez. II, 15 dicembre 2020, n. 8035- si vd. in proposito risposta del M.I.T. port. 0010911 del 24/12/2015 a quesito della Regione Lazio secondo cui l'interpretazione giurisprudenziale prevalente dovrà essere pertanto il riferimento per i tecnici; da ultimo si vd. TAR Campania, Salerno, sez. II, 07 aprile 2022 n. 879); in assenza di uno di questi elementi l'edificio non può essere riconosciuto come esistente e non è possibile desumerne l'originaria consistenza (in questo senso si vd. CGARS, 11 aprile 2022, n. 444; Cons. St., sez. IV, 17 settembre 2019 n. 6188); deve, cioè, trattarsi di un manufatto che possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione (cfr. Cons. St., Sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

In ogni caso, non sarebbe ammissibile un intervento da qualificarsi quale ristrutturazione edilizia laddove sia accertata la sola preesistenza e non “la preesistente consistenza” dell'edificio.

Fermo restando quanto sopra, e venendo al primo dei quesiti posti, occorre considerare che l'art. 55 comma 2 ammette interventi di recupero, tra cui la ristrutturazione edilizia, degli edifici esistenti in zona agricola alla data di entrata in vigore della legge con il vincolo di non superare le superfici lorde utili esistenti, salvo un aumento, per una sola volta, del 10% delle sole superfici o volumi con destinazione residenziale per motivi di adeguamento igienico sanitario.

La norma si riferisce ad interventi che non sono riservati ai soggetti agricoli (si vd. comma 4 dello stesso articolo) e ai fini della ristrutturazione edilizia occorre richiamare la citata nozione di cui all'art. 3 comma 1 lett. d) del D.P.R. 380/2001 e s.m.i. come da ultimo modificata. La norma non contempla la possibilità di eventuali cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti.

Pertanto, tra i suddetti interventi, qualora non si trattasse di immobili vincolati o ricadenti nelle zone speciali, vi rientrerebbero anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, “*purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*”. L'eventuale traslazione del sedime dell'immobile sarebbe comunque da intendersi all'interno del lotto su cui insiste l'edificio.

Per quanto riguarda l'art. 57 comma 1 lett. a) la legge richiede, ai soggetti agricoli, il PUA per *“la demolizione e ricostruzione con sagoma diversa ed eventuale delocalizzazione all'interno della stessa azienda agricola degli edifici legittimi esistenti con l'obbligo di non superare le superfici lorde utili e di non modificare le destinazioni d'uso esistenti;”*.

In questo caso, per i soggetti agricoli, viene condizionata all'acquisizione del PUA, a seguito di demolizione e ricostruzione, la possibilità di delocalizzazione dell'edificio all'interno dell'azienda agricola, e quindi nell'ambito di un'area territoriale potenzialmente più ampia che può essere costituita da più lotti.

Da quanto sopra ne discende che gli effetti degli interventi di demolizione e ricostruzione di cui all'art. 55 comma 2 non sono i medesimi di cui all'art. 57 comma 1 lett. a) e ciò comporta di escludere che la normativa riconduca effetti differenti a sfavore dei soggetti agricoli.

Con riferimento al secondo dei quesiti occorre considerare che l'art. 55 comma 1 della L.R. 38/1999 e s.m.i. dispone che *“Le strutture edilizie devono rispettare i caratteri e i materiali propri dell'edificazione rurale tipica dei luoghi.”*

Tale disposizione ha l'evidente finalità di assicurare uno sviluppo armonioso dell'edificazione nel rispetto del contesto rurale sul quale l'edificazione è volta ad insistere oltre che del modello di edificazione rurale preesistente nel territorio di riferimento. In assenza di disposizioni conformative dettate dai regolamenti edilizi comunali (o dai PRG) la valutazione della PA dovrà consistere innanzitutto nell'esercizio della discrezionalità tecnica volta ad individuare quei caratteri e materiali “propri” ovvero distintivi dell'edificazione rurale tipica dei luoghi quali desumibili da elementi oggettivi.

Per opportuna conoscenza si trasmette il presente parere alla Direzione Regionale Agricoltura ai fini di ogni eventuale osservazione a riguardo.

IL FUNZIONARIO

GIAN MARCO MARCELLI
(firmata digitalmente)

IL DIRIGENTE AD INTERIM

MANUELA MANETTI
(firmata digitalmente)