

Prot. n. 278103

Roma, lì

Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Ufficio Legislativo del Ministro
ufficio.legislativo@pec.mit.gov.it

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Direzione generale per la condizione abitativa
polabit@pec.mit.gov.it

OGGETTO: Richiesta di parere in merito all'intervento di ripristino di un edificio alla luce delle modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 da parte del d.l. 69/2013, come convertito dalla legge 98/2013.

Come noto, il decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, c.d. decreto del fare, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, ha apportato sostanziali modifiche all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, il quale, nella nuova formulazione, tra gli altri aspetti innovativi, prevede la possibilità di ricostruire edifici crollati o demoliti purché ne venga accertata la preesistente consistenza.

Infatti, l'art. 30, comma 1, lett. a), del d.l. 69/2013, come convertito dalla legge 98/2013, ha modificato l'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, inserendo tra gli interventi ricompresi nella ristrutturazione edilizia, oltre la demolizione e ricostruzione, anche "quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza". In sostanza, quindi, il legislatore statale ha in tal modo introdotto una nuova fattispecie di interventi, quelli di sola ricostruzione di edifici già crollati o demoliti, i quali, al pari di quelli di demolizione e ricostruzione, rientrano nel novero della ristrutturazione edilizia.

Tale disposizione, tuttavia, presenta stringenti problemi interpretativi, in quanto sembra porsi in contrasto con il consolidato indirizzo giurisprudenziale che, in base alla lettera della norma precedente alla suddetta modifica, ha sempre escluso dal novero della ristrutturazione edilizia gli interventi di ricostruzione degli edifici crollati, ossia i c.d. ruderi.

Sul tema, di portata considerevole, si ritiene pertanto necessario un confronto, atteso che sono sempre più numerose le richieste di chiarimenti che pervengono dalle amministrazioni locali, specie quelle situate nella parte meridionale della regione nei territori maggiormente percorsi dalla guerra ed in cui sono assai numerosi gli edifici distrutti dagli eventi bellici, risalenti ormai a 70 anni fa, e per i quali è tuttavia possibile dimostrare od accertare l'originaria consistenza in base a documentazioni certe.

Occorre pertanto che venga chiarita l'effettiva ampiezza della norma, in particolare con riferimento alle modalità di prova della preesistente consistenza.



Sul tema, come noto, la giurisprudenza, sia penale che amministrativa, si è nel tempo attestata in modo pressoché unanime sull'affermazione del principio per cui "la ricostruzione di un 'rudere' costituisce nuova costruzione e non ristrutturazione di edificio preesistente, atteso che il concetto di ristrutturazione edilizia sottende necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, inteso quale organismo edilizio dotato delle mura perimetrali, delle strutture orizzontali e della copertura" (Cass. Pen., sez. III, n. 15054/2007; si veda analogamente C.d.S., sez. IV, 735/2014; C.d.S., sez. VI, n. 1995/2013; C.d.S., sez. IV, n. 1669/2007; C.d.S., sez. VI, n. 5375/2006; C.d.S., sez. V, n. 475/2004).

In sostanza, fino alla nuova disciplina introdotta dal d.l. 69/2013, era pacifico che la ristrutturazione degli edifici demoliti o crollati fosse consentita solo in presenza dei connotati fisici essenziali del manufatto diruto (pareti, solai, tetto), in quanto il concetto stesso di ristrutturazione, identificando un intervento di tipo conservativo, necessariamente doveva avere ad oggetto un edificio fisicamente esistente, altrimenti trattandosi di nuova costruzione. In altre parole, la preesistenza e la consistenza dell'immobile da ristrutturare dovevano essere testimoniate dall'esistenza dell'organismo edilizio nei suoi elementi strutturali indispensabili (mura perimetrali, strutture orizzontali, copertura, si veda anche C.d.S., sez. V, n. 3221/2013), rimanendo di conseguenza esclusa la possibilità di ricorrere a mere prove documentali.

La modifica introdotta dal decreto del fare all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 sembra aver inciso profondamente sulla previgente nozione di ristrutturazione edilizia e quindi sul relativo indirizzo giurisprudenziale.

La novella legislativa ha infatti previsto la possibilità di ripristinare edifici "crollati o demoliti" purché ne venga accertata "la preesistente consistenza".

Tale disposizione in effetti non chiarisce quali siano le modalità di definizione e di prova della consistenza degli edifici preesistenti, e ciò renderebbe per certi versi possibile una opzione interpretativa che non smentirebbe il principio giurisprudenziale formatosi sotto il vigore della precedente formulazione della norma. In tale ottica si potrebbe infatti ritenere che la preesistente consistenza degli edifici debba essere accertata in base ad elementi concreti ed attuali sufficienti a dimostrare le dimensioni e le caratteristiche dell'organismo edilizio. In tal senso la disposizione si sarebbe limitata a positivizzare la copiosa giurisprudenza formatasi sul tema, e quindi sarebbe ancora necessario che l'edificio esista nei suoi connotati essenziali per poter intervenire su di esso. Del resto l'intervento rimane comunque ricompreso nella categoria della ristrutturazione edilizia e sarebbe pertanto congruo continuare a postulare che debba riguardare edifici effettivamente esistenti.

Tuttavia, la lettera della legge contiene un riferimento esplicito agli edifici "crollati o demoliti" suscettibili di ricostruzione. Ciò indebolisce una siffatta linea ermeneutica, sembrando evidente che un edificio crollato o demolito non possa mantenere i suoi connotati strutturali essenziali e che dunque la norma vada interpretata nel senso che rientra nella nozione di ristrutturazione edilizia la ricostruzione di immobili fisicamente non esistenti ma dei quali vi sia un riscontro documentale certo.

In questo senso inoltre depone la prima giurisprudenza rinvenuta in merito alla novella legislativa, che sembra ammettere la ricostruzione, *sub specie* di ristrutturazione, di edifici inesistenti purché sia possibile accertarne con sicurezza la preesistente consistenza. Si vedano Cass. Pen., sez. III, n. 40342/2014, Cass. Pen., sez. III, n. 5912/2014 e TAR Toscana, sez. III, n. 567/2014, le quali pronunce ammettono prove meramente documentali dell'esistenza e della consistenza del manufatto, purché idonee a fornire certezze in punto di elementi quantitativi del manufatto. Sembra quindi sancito il passaggio dalla preesistenza e consistenza comprovabile esclusivamente dall'esistenza materiale a quella comprovata a mezzo di fonti documentali, in cui sia dimostrata preesistenza e consistenza dell'organismo edilizio, benché non più fisicamente individuabile nella sua volumetria, in base a documentazione dalla quale possano essere accertati con certezza i parametri edilizi essenziali.



REGIONE
LAZIO

Ora, è evidente che, in tal senso intesa, una norma di tal fatta abbia delle ricadute di cui è assai complesso controllare gli esiti.

In primo luogo, da un punto di vista puramente teorico, è da sottolineare come la possibilità di ricostruire qualcosa che non esiste stride con il concetto di ristrutturazione, in quanto intervento di tipo conservativo che normalmente presuppone un manufatto fisicamente individuato ed esistente.

Inoltre, per effetto del combinato disposto degli artt. 10 e 22 del d.P.R. 380/2001, il ripristino rientra nella nozione di ristrutturazione c.d. minore o leggera per la quale è sufficiente il titolo abilitativo rappresentato dalla segnalazione certificata di inizio attività, titolo che appare inadeguato a fronte della natura dell'intervento che si pone in essere.

Quanto agli effetti pratici, poi, va evidenziato come la norma è potenzialmente estendibile non solo ad edifici in rovina ma anche a quelli del tutto inesistenti purché comprovabili a mezzo di documentazione certa ed attendibile. In entrambi i casi, comunque, si pone il problema del rispetto delle distanze e dell'eventuale reperimento degli standard, entrambi teoricamente da escludere alla luce dell'inquadramento nella ristrutturazione edilizia, ma con risvolti evidentemente critici.

È anche da considerare che gli edifici diruti e quelli non esistenti non sono stati computati nel dimensionamento degli strumenti urbanistici e nel calcolo degli indici, quindi il loro ripristino andrebbe ad incidere su equilibri calibrati in sede di redazione dei piani regolatori e loro strumenti attuativi.

In ultimo, ma chiaramente non per importanza, è ulteriormente da considerare che la norma non pone un limite temporale entro il quale sia possibile ricostruire un edificio distrutto o demolito. Ciò rende teoricamente ammissibile la pretesa di riedificare un immobile diruto da tempo immemorabile la cui esistenza e consistenza, tuttavia, siano dimostrate tramite documentazione catastale, tecnica, ed iconografica in grado di fornire elementi certi per poter ricavare le caratteristiche dimensionali e formali del fabbricato. È quanto avviene in particolare, come sopra accennato, per i territori interessati dagli eventi bellici degli anni '40 del '900, ma, ovviamente, non solo, essendo possibile risalire indietro nel tempo apparentemente senza limiti. Inoltre, per gli edifici distrutti dalla guerra, si porrebbe l'ulteriore problema che molti di essi hanno, in epoche ormai molto risalenti nel tempo, beneficiato di specifiche premialità previste dalle leggi in materia, di cui oggi sarebbe assai arduo trovare traccia presso le singole amministrazioni comunali, con il rischio concreto, dunque, di assentire la ricostruzione di fabbricato già oggetto di benefici.

Esposto quanto sopra, si chiede a codesti Uffici di voler chiarire quale sia l'interpretazione cui attenersi del novellato art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali

Alla Regione Lazio

Direzione regionale territorio,
urbanistica, mobilità e rifiuti
Area legislativa e conferenze di
servizi

(Riferimento nota prot. 278103
del 21 maggio 2015)

OGGETTO: Richiesta di parere in merito all'intervento di ripristino di un edificio alla luce delle modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lett. d), del DPR 380/01 dal parte del DL 69/13, come convertito dalla legge 98/13.

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto indicata, formulata da codesta Regione con la nota in riferimento, si trasmette in allegato alla presente, su indicazione dell'Ufficio Legislativo di questo Ministero, la nota prot. n.10911 del 24.12.2015 della scrivente Direzione Generale, unitamente a copia del voto n. 3/2016 reso dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott.ssa Maria Margherita Migliaccio

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Migliaccio', with a small flourish at the end.



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici

Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali

All'Ufficio Legislativo

OGGETTO: Regione Lazio- Richiesta di parere in merito all'intervento di ripristino di un edificio alla luce delle modifiche apportate all' art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R n.380/01 da parte del D.L. n. 69/2013, convertito dalla Legge n. 98/2013.

Si fa riferimento alla nota prot. n. 0040512 datata 02-11-15 di codesto Ufficio Legislativo, con la quale è stata qui trasmessa la nota della Regione Lazio prot. n. 278103 in data 21 maggio c.a. concernente la richiesta di parere in oggetto indicato, che si allega in copia alla presente.

Al riguardo la scrivente, nel precisare che il presente parere è facoltativo e non vincolante e non costituisce interpretazione autentica della norma in esame, per quanto di competenza, ed in linea generale, osserva quanto segue.

L'art. 30 comma 1, lett a) del D.L n. 69/13, convertito nella Legge n. 98/13 ha novellato la lett. d) dell'art. 3 del T.U dell'Edilizia, ricomprendendo tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche quelli "... volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, **purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza**".

Precedentemente a tale modifica legislativa, la ricostruzione dei ruderi era ammissibile solo come intervento di nuova costruzione, conformemente agli orientamenti giurisprudenziali.

Per poter far rientrare gli interventi di ripristino di edifici eventualmente crollati o demoliti nell'ambito della categoria della "ristrutturazione edilizia", anzicchè della "nuova costruzione"; è necessario però, secondo il nuovo disposto normativo, che sia possibile accertarne la preesistente consistenza, ai fini della determinazione della volumetria che il fabbricato ripristinato dovrà rispettare.

Dimostrare la "preesistente consistenza" vuol dire dar conto della "destinazione d'uso e dell'ingombro planivolumetrico complessivo del fabbricato crollato", profilo quest'ultimo che richiede certezza in punto di murature perimetrali e di strutture orizzontali di copertura, ai fini del calcolo del volume preesistente occupato dal fabbricato" (TAR Toscana, Sez. III, sentenza 21.03.2014 n. 567).

Sulla base degli orientamenti giurisprudenziali, un rudere può essere ricostruito con Scia, ai sensi del nuovo disposto introdotto dal D.L. n.69/2013, quando è possibile individuare le murature perimetrali, le strutture orizzontali di piano e la copertura, che fisicamente delimita il volume preesistente occupato dal manufatto (Consiglio di Stato, 11 giugno 2013, n. 3221).

La norma non chiarisce attraverso quali strumenti debba effettuarsi l'accertamento "della preesistente consistenza". La Corte di Cassazione ritiene che il sistema in vigore escluda si possa ricorrere a fonti non documentali o comunque prive dei caratteri di certezza e verificabilità (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 07.02.2014 n. 5912)

La Suprema Corte, di recente ha stabilito che, salva la speciale disciplina per gli immobili siti in zona vincolata, un rudere può essere oggetto di ristrutturazione, e dunque realizzato tramite Scia, solo se è dotato di elementi strutturali che ne indicano la struttura preesistente, "*...dovendo la consistenza, ai fini della disposizione in esame, essere rappresentata dalla presenza dei connotati essenziali di un edificio (pareti, solai e tetto), in modo che possa esserne determinata la volumetria, ovvero che essa possa essere oggettivamente desunta da apposita documentazione storica o attraverso una verifica dimensionale in sito, con la conseguenza che, in caso contrario, non è applicabile l'art. 3 comma 1 lett. d) D.P.R. n.380 del 2001, come novellato dalla legge n. 98 del 2013* " (Cass. Pen. n. 40342/14).

L'interpretazione giurisprudenziale prevalente dovrà essere pertanto il riferimento per i tecnici.

In conclusione secondo la citata giurisprudenza la preesistente consistenza è rappresentata dalla presenza dei connotati essenziali di un edificio (pareti, solai e tetto), ovvero è dimostrabile tramite apposita documentazione storica e verifica dimensionale in sito; in caso contrario di insussistenza di tale requisito non sarà possibile applicare l'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR. n. 380/2001, e l'intervento edilizio su "ruderi" dovrà essere considerato di nuova costruzione.

La documentazione cui fare riferimento è sicuramente catastale, tecnica, iconografica al fine di fornire all'amministrazione comunale utili elementi per poter ricavare l'effettiva consistenza del fabbricato.

Per gli edifici più antichi, soccorre ogni altro documento utile a descrivere la situazione edilizia. La ricostruzione della volumetria, deve essere "*tecnicamente verificabile (in quanto fondata su parametri oggettivi) e non impraticabile*". (Consiglio di Stato sent. n. 5791/04).

Trattandosi di questione interpretativa di rilevanza generale con possibili problemi applicativi nei casi concreti, come evidenziato nella nota della regione Lazio, si ritiene opportuno sentire al riguardo il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

La presente viene trasmessa a codesto Ufficio Legislativo per le necessarie valutazioni di competenza.

IL DIRETTORE GENERALE

Dott.ssa Maria Margherita Migliaccio





*Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
Prima Sezione*



Adunanza del 18 febbraio, 2016

Protocollo 3/2016

Oggetto: Regione Lazio - Richiesta di parere in merito all'intervento di ripristino di un edificio alla luce delle modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lett d), del DPR 380/2001 da parte del DL 69/2013, convertito dalla Legge n. 98/2013.

LA SEZIONE

VISTA la nota n. 47780 del 28/12/2015, acquisita al Registro Generale con il prot. 3/2016 in data 11/01/2016, con la quale l'Ufficio legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso la richiesta di parere in oggetto;

VISTA la nota n. 177 del 11/01/2016 con la quale è stata costituita la Commissione Relatrice;

ESAMINATI gli atti trasmessi;

UDITA la Commissione Relatrice (AVAGNINA, LUCCHESE, MESSERE, D'ANTONIO, CERIELLO)

PREMESSO

Con nota n. 47780 del 28/12/2015, acquisita al Registro Generale, prot. 3/2016 in data 11/01/2016, l'Ufficio Legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, ha trasmesso la richiesta di parere indicata in oggetto; a tale nota sono allegata la nota n. 278103 del 21 maggio 2015 della Direzione regionale territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti Area legislativa e conferenze di servizi della Regione Lazio e la nota prot. n. 10911 del 24 dicembre 2015 della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali.

Si riportano di seguito le predette note.

Nota n. 47780 del 28/12/2015 dell'Ufficio Legislativo

"Con nota prot. n. 278103 del 21 maggio 2015, la Direzione regionale territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti Area legislativa e conferenze di servizi della Regione Lazio ha formulato richiesta di parere in merito a quanto indicato in oggetto.

Al riguardo, la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, all'uno interessata da questo Ufficio, con lettera prot. n. 10911 del 24 dicembre 2015, nel fornire alcune considerazioni nel merito, ha rappresentato l'opportunità di sentire codesto Organo.

Tanto premesso, nel trasmettere copia delle citate note, si prega di voler far conoscere il proprio parere alla predetta Direzione generale che, con la presente, si invia nuovamente a fornire diretto riscontro all'ente richiedente."

Nota n. 278103 del 21 maggio 2015 della Direzione regionale territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti Area legislativa e conferenze di servizi della Regione Lazio.

"Come noto, il decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, e.d. decreto del fare, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, ha apportato sostanziali modifiche all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, il quale, nella nuova formulazione, tra gli altri aspetti innovativi, prevede la possibilità di ricostruire edifici crollati o demoliti purché ne venga accertata la preesistente consistenza.

Infatti, l'art. 30, comma 1, lett. a), del d.l. 69/2013, come convertito dalla legge 98/2013, ha modificato l'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, inserendo tra gli interventi ricompresi nella ristrutturazione edilizia, oltre la demolizione e ricostruzione, anche "quelli volti al ripristino di edifici o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza". In sostanza, quindi, il legislatore statale ha in tal modo introdotto una nuova fattispecie di interventi, quelli di sola ricostruzione di edifici già crollati o demoliti, i quali, al pari di quelli di demolizione e ricostruzione, rientrano nel novero della ristrutturazione edilizia.

Tale disposizione, tuttavia, presenta stringenti problemi interpretativi, in quanto sembra porsi in contrasto con il consolidato indirizzo giurisprudenziale che, in base alla lettera della norma precedente alla suddetta modifica, ha sempre escluso dal novero della ristrutturazione edilizia gli interventi di ricostruzione degli edifici crollati, ossia i.e.d. ridotti.

Sul tema, di portata considerevole, si ritiene pertanto necessario un confronto, atteso che sono sempre più numerose le richieste di chiarimenti che pervengono dalle amministrazioni locali, specie quelle situate nella parte meridionale della regione nei territori maggiormente percorsi dalla guerra ed in cui sono assai numerosi gli edifici distrutti dagli eventi bellici, risalenti ormai a 70 anni fa, e per i quali è tuttavia possibile dimostrare od accertare l'originaria consistenza in base a documentazioni certe.

Occorre pertanto che venga chiarita l'effettiva ampiezza della norma, in particolare con riferimento alle modalità di prova della preesistente consistenza.

MB

Sul tema, come noto, la giurisprudenza, sia penale che amministrativa, si è nel tempo attestata in modo pressoché unanime sull'affermazione del principio per cui "la ricostruzione di un 'rudere' costituisce nuova costruzione e non ristrutturazione di edificio preesistente, inteso che il concetto di ristrutturazione edilizia sottende necessariamente lo preesistere di un fabbricato da ristrutturare, inteso quale organismo edilizio dotato delle mura perimetrali, delle strutture orizzontali e della copertura" (Cass. Pen., sez. III, n. 15054/2007; si veda analogamente C.d.S., sez. IV, 735/2014; C.d.S., sez. VI, n. 1995/2013; C.d.S., sez. IV, n. 1669/2007; C.d.S., sez. VI, n. 5375/2006; C.d.S., sez. V, n. 475/2004).

In sostanza, fino alla nuova disciplina introdotta dal d.l. 69/2013, era pacifico che la ristrutturazione degli edifici demoliti o crollati fosse consentita solo in presenza dei connotati fisici essenziali del manufatto diruto (pareti, solai, tetto). In quanto il concetto stesso di ristrutturazione, identificando un intervento di tipo conservativo, necessariamente doveva avere ad oggetto un edificio fisicamente esistente, altrimenti trattandosi di nuova costruzione. In altre parole, la preesistenza e la consistenza dell'immobile da ristrutturare dovevano essere testimoniate dall'esistenza dell'organismo edilizio nei suoi elementi strutturali indispensabili (mura perimetrali, strutture orizzontali, copertura, si veda anche C.d.S., sez. V, n. 3221/2013), rimanendo di conseguenza esclusa la possibilità di ricorrere a mere prove documentali.

La modifica introdotta dal decreto del fare all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 sembra aver inciso profondamente sulla previgente nozione di ristrutturazione edilizia e quindi sul relativo indirizzo giurisprudenziale.

La novella legislativa ha infatti previsto la possibilità di ripristinare edifici "crollati o demoliti" purché ne venga accertata "la preesistente consistenza".

Tale disposizione in effetti non chiarisce quali siano le modalità di definizione e di prova della consistenza degli edifici preesistenti, e ciò renderebbe per certi versi possibile una opzione interpretativa che non smentirebbe il principio giurisprudenziale formatosi sotto il vigore della precedente formulazione della norma. In tale ottica si potrebbe infatti ritenere che la preesistente consistenza degli edifici debba essere accertata in base ad elementi concreti ed attuali sufficienti a dimostrare le dimensioni e le caratteristiche dell'organismo edilizio. In tal senso la disposizione si sarebbe limitata a positivizzare la capiosa giurisprudenza formatasi sul tema, e quindi sarebbe ancora necessario che l'edificio esista nei suoi connotati essenziali per poter intervenire su di esso. Del resto "intervento" rimane comunque compreso nella categoria della ristrutturazione edilizia e sarebbe pertanto congruo continuare a postulare che debba riguardare edifici effettivamente esistenti.

Tuttavia, la lettera della legge contiene un riferimento esplicito agli edifici "crollati o demoliti" suscettibili di ricostruzione. Ciò indebolisce una siffatta linea ermeneutica, sembrando evidente che un edificio crollato o demolito non possa mantenere i suoi connotati strutturali essenziali e che dunque la norma vada interpretata nel senso che rientra nella nozione di ristrutturazione edilizia la ricostruzione di immobili fisicamente non esistenti ma dei quali vi sia un riscontro documentale certo.

In questo senso inoltre depone la prima giurisprudenza rinvenuta in merito alla novella legislativa, che sembra ammettere la ricostruzione, sub specie di ristrutturazione, di edifici inesistenti purché sia possibile accertarne con sicurezza la preesistente consistenza. Si vedano Cass. Pen., sez. III, n. 40342/2014; Cass. Pen., sez. III, n. 5912/2014 e TAR, Toscana, sez. III, n. 5671/2014, le quali promettee ammettono prove meramente documentali dell'esistenza e della consistenza del manufatto, purché idonee a fornire certezze in punto di elementi quantitativi del manufatto. Sembra quindi sancito il passaggio dalla preesistenza e consistenza comprovabile esclusivamente dall'esistenza materiale a quella comprovata a mezzo di fonti documentali, in cui sia dimostrata preesistenza e consistenza dell'organismo edilizio, benché non più fisicamente individuabile nella sua volumetria, in base a



documentazione dalla quale possano essere accertati con certezza i parametri edilizi essenziali.

Ora, è evidente che in tal senso intesa, una norma di tal fatta abbia delle ricadute di cui è assai complesso controllare gli esiti.

In primo luogo, da un punto di vista puramente teorico, è da sottolineare come la possibilità di ricostruire qualcosa che non esiste stride con il concetto di ristrutturazione, in quanto intervento di tipo conservativo che normalmente presuppone un manufatto fisicamente individuato ed esistente. Inoltre, per effetto del combinato disposto degli artt. 10 e 27 del d.P.R. 380/2001, il ripristino rientra nella nozione di ristrutturazione e.d. minore o leggera per la quale è sufficiente il titolo abilitativo rappresentato dalla segnalazione certificata di inizio attività, titolo che appare inadeguato a fronte della natura dell'intervento che si pone in essere.

Quanto agli effetti pratici, poi, va evidenziato come la norma è potenzialmente estendibile non solo ad edifici in rovina ma anche a quelli del tutto inesistenti purché comprovabili a mezzo di documentazione certa ed attendibile. In entrambi i casi, comunque, si pone il problema del rispetto delle distanze e dell'eventuale reperimento degli standard, entrambi teoricamente da escludere alla luce dell'inquadramento nella ristrutturazione edilizia, ma con risvolti evidentemente critici.

È anche da considerare che gli edifici diruti e quelli non esistenti non sono stati computati nel dimensionamento degli strumenti urbanistici e nel calcolo degli indici, quindi il loro ripristino andrebbe ad incidere su equilibri calibrati in sede di redazione dei piani regolatori e loro strumenti attuativi.

In ultimo, ma chiaramente non per importanza, è ulteriormente da considerare che la norma non pone un limite temporale entro il quale sia possibile ricostruire un edificio distrutto o demolito. Ciò rende teoricamente ammissibile la pretesa di riedificare un immobile diruto da tempo immemorabile la cui esistenza e consistenza, tuttavia, siano dimostrabile tramite documentazione catastale, tecnica, ed iconografica in grado di fornire elementi certi per poter ricavare le caratteristiche dimensionali e formali del fabbricato. È quanto avviene in particolare, come sopra accennato, per i territori interessati dagli eventi bellici degli anni '40 del '900, ma, ovviamente, non solo, essendo possibile risalire indietro nel tempo apparentemente senza limiti. Inoltre, per gli edifici distrutti dalla guerra, si porrebbe l'ulteriore problema che molti di essi hanno, in epoche ormai molto risalenti nel tempo, beneficiato di specifiche premialità previste dalle leggi in materia, di cui oggi sarebbe assai arduo trovare traccia presso le singole amministrazioni comunali, con il rischio concreto, dunque, di assentire la ricostruzione di fabbricati già oggetto di benefici.

Esposto quanto sopra, si chiede a codesti Uffici di voler chiarire quale sia l'interpretazione cui attenersi del novellato art. 3, comma "lett. d)" del d.P.R. 380/2000.

Nota n. 10911 del 24 dicembre 2015 della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali.

"Si fa riferimento alla nota prot. n. 0040512 datata 02-11-15 di codesto Ufficio Legislativo, con la quale è stata già trasmessa la nota della Regione Lazio prot. n. 278103 in data 21 maggio e.c. concernente la richiesta di parere in oggetto indicato, che si allega in copia alla presente.

Al riguardo la scrivente, nel precisare che il presente parere è facoltativo e non vincolante e non costituisce interpretazione autentica della norma in esame, per quanto di competenza, ed in linea generale, osserva quanto segue.

L'art. 30 comma 1, lett a) del D.L. n. 69/13, convertito nella Legge n. 98/13 ha novellato la lett. d) dell'art. 3 del T.U dell'Edilizia, ricomprendendo tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche quelli "... volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o

demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza".

Precedentemente a tale modifica legislativa, la ricostruzione dei ruderi era ammissibile solo come intervento di nuova costruzione, conformemente agli orientamenti giurisprudenziali.

Per poter far rientrare gli interventi di ripristino di edifici eventualmente crollati o demoliti nell'ambito della categoria della "ristrutturazione edilizia", anziché della "nuova costruzione", è necessario però, secondo il nuovo disposto normativo, che sia possibile accertarne la preesistente consistenza, ai fini della determinazione della volumetria che il fabbricato ripristinato dovrà rispettare.

Dimostrare la "preesistente consistenza" vuol dire ".... dar conto della "destinazione d'uso e dell'ingombro planivolumetrico complessivo del fabbricato crollato", profila quest'ultima che richiede certezza in punto di murature perimetrali e di strutture orizzontali di copertura, ai fini del calcolo del volume preesistente occupato dal fabbricato" (TAR Toscana, Sez. III, sentenza 21.03.2014 n. 367).

Sulla base degli orientamenti giurisprudenziali, un rudere può essere ricostruito con Scia, ai sensi del nuovo disposto introdotto dal D.L. n. 69/2013, quando è possibile individuare le murature perimetrali, le strutture orizzontali di piano e la copertura, che fisicamente delimita il volume preesistente occupato dal manufatto. (Consiglio di Stato, 11 giugno 2013, n. 3221).

La norma non chiarisce attraverso quali strumenti debba effettuarsi l'accertamento "della preesistente consistenza". La Corte di Cassazione ritiene che il sistema in vigore escluda si possa ricorrere a fonti non documentali o comunque prive dei caratteri di certezza e verificabilità (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 07.02.2014 n. 5912).

La Suprema Corte, di recente ha stabilito che, salva la speciale disciplina per gli immobili siti in zona vincolata, un rudere può essere oggetto di ristrutturazione, e dunque realizzato tramite Scia, solo se è dotato di elementi strutturali che ne indicano la struttura preesistente. "....dovendo la consistenza, ai fini della disposizione in esame, essere rappresentata dalla presenza dei connotati essenziali di un edificio (pareti, solai e tetto), in modo che possa essere determinata la volumetria, ovvero che essa possa essere oggettivamente desunta da apposita documentazione storica o attraverso una verifica dimensionale in sito, con la conseguenza che, in caso contrario, non è applicabile l'art. 3 comma 1 lettera d) D.P.R. n. 380 del 2001, come novellato dalla legge n. 98 del 2013 (Cass. Pen. n. 40342/14).

L'interpretazione giurisprudenziale prevalente dovrà essere pertanto il riferimento per i tecnici.

In conclusione secondo la citata giurisprudenza la preesistente consistenza è rappresentata dalla presenza dei connotati essenziali di un edificio (pareti, solai e tetto), ovvero è dimostrabile tramite apposita documentazione storica e verifica dimensionale in sito; in caso contrario di insussistenza di tale requisito non sarà possibile applicare l'art. 3 comma 1 lettera d) del DPR. n. 380/2001, e l'intervento edilizio su "ruderi" dovrà essere considerato di nuova costruzione.

La documentazione cui fare riferimento è sicuramente catastale, tecnica, iconografica al fine di fornire all'amministrazione comunale utili elementi per poter ricavare l'effettiva consistenza del fabbricato.

Per gli edifici più antichi, occorre ogni altro documento utile a descrivere la situazione edilizia. La ricostruzione della volumetria, deve essere "tecnicamente verificabile (in quanto fondata su parametri oggettivi) e non impraticabile (Consiglio di Stato sent. n. 5791/04).

Trattandosi di questione interpretativa di rilevanza generale con possibili problemi applicativi nei casi concreti, come evidenziato nella nota della regione Lazio, si ritiene opportuno sentire al riguardo il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Ed presente viene trasmessa a codesto Ufficio Legislativo per le necessarie valutazioni di competenza.



CONSIDERATO

La richiesta di parere in questione è riferita agli interventi edilizi definiti dall'articolo 3 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", con particolare riferimento a quelli rientranti nella definizione di "interventi di ristrutturazione edilizia" di cui alla lettera d), comma 1, del citato articolo 3.

Al fini di un inquadramento generale dell'argomento la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame riguarda la "edilizia", materia che attiene al "governo del territorio" che, per espressa previsione costituzionale (art. 117 della Costituzione), rientra tra le materie di "legislazione concorrente" tra Stato e Regioni.

Per tali materie, la potestà legislativa - e quella regolamentare - spetta alle Regioni salvo che per la definizione dei "principi fondamentali", riservati alla legislazione statale o perché espressamente definiti o, in difetto, in quanto desumibili dalle leggi statali vigenti (art. 1, comma 3, Legge 131/2003).

I "principi fondamentali" in materia di attività edilizia sono stabiliti dal citato DPR 380/2001 che, con particolare riferimento alle competenze delle Regioni e degli Enti locali, al comma 5 dell'art. 2 precisa che "In nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle Regioni e agli enti locali delle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore".

In tale contesto normativo, la Sezione evidenzia che - fermi restando i "principi fondamentali" di cui al decreto sopra richiamato - sulla base del vigente assetto delle competenze, ai Comuni spetta la disciplina dell'attività edilizia (art. 2, comma 4, DPR 380/01), mediante i Piani regolatori generali ed i Piani attuativi (attualmente denominati con dizioni differenti nelle diverse Regioni) e le relative Norme tecniche di attuazione (NTA), nonché attraverso i Regolamenti edilizi comunali, i cui contenuti - già fissati dall'art. 33 della legge 1150/1942 (Legge fondamentale per l'urbanistica) - sono ora individuati dall'articolo 4 del DPR 380/2001 nel quale è stato trasfuso l'art. 33 prefetto. L'articolo 4 citato stabilisce che il Regolamento edilizio "deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi".

Occorre altresì evidenziare che l'art. 25, comma 1, lettera b, della legge 47/85 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) attribuisce alle Regioni il compito di emanare norme per definire criteri ed indirizzi per garantire l'unificazione ed il coordinamento dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali.

Il DPR 380/2001, per espressa previsione di cui all'art. 1, "contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina edilizia".

sviluppa sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo".

Dalle disposizioni normative richiamate si rileva la necessità di incentivare il settore dell'edilizia che, in particolare nell'attuale fase di crisi economica, può svolgere un ruolo di volano della ripresa produttiva ed occupazionale attraverso provvedimenti di semplificazione legislativa e di snellimento procedurale; dalle stesse disposizioni si rileva anche la priorità attribuita al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree edificate esistenti, anche in relazione all'esigenza di contenere il consumo di suolo connesso a nuove edificazioni e di favorire la rigenerazione urbana.

Tali esigenze prioritarie hanno determinato anche le modifiche apportate alla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia di cui al comma 1, lettera d) dell'articolo 3 del DPR 380/2001 fra i quali, per gli aspetti che interessano il presente parere, rientrano anche *"quelli volti al ripristino di edifici o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza"*. Precedentemente a tale modifica legislativa, la ricostruzione dei "ruderi" rientrava fra gli interventi di nuova costruzione, come peraltro desumibile dall'ampia giurisprudenza riportata nella nota della Regione Lazio richiamata in premessa.

Al riguardo la Sezione ritiene, innanzitutto, che il ripristino previsto dalla norma possa riguardare soltanto gli edifici edificati nel rispetto delle normative di settore o comunque non in contrasto con le stesse.

Nella valutazione della modifica normativa in argomento la Sezione ritiene che non si possa prescindere dal considerare che ciò che distingue la ristrutturazione edilizia dalla nuova edificazione è la già avvenuta trasformazione del territorio; tenuto conto che l'obiettivo della norma è il recupero del patrimonio esistente e la riduzione del consumo di suolo, ne consegue che la ricostruzione conseguente alla demolizione non debba "compromettere" un territorio diverso e che quindi l'accertamento della "preesistente consistenza" non possa che essere condotto sulla base di prove documentali certe che devono, inequivocabilmente, e sulla base di dati oggettivi, dimostrare innanzitutto che "l'edificio" crollato o demolito è esistito e che si disponga di elementi certi, che consentano di dimostrarne "la consistenza".

Tenuto conto degli effetti sostanziali connessi alla qualificazione di un intervento (nuova costruzione o ristrutturazione) - per gli aspetti autorizzativi, procedurali, fiscali, nonché per il regime sanzionatorio eventualmente applicabile - risulta evidente che, come precisato dalla Corte di Cassazione, il sistema in vigore esclude che si possa ricorrere a fonti non documentali o comunque prive del caratteri di certezza e verificabilità (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 07/02/2014 n. 5912).

Come evidenziato nella nota n. 10911 del 24 dicembre 2015 della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, riportata nelle premesse *"Dimostrare la "preesistente consistenza" vuol dire " ... dar conto della "destinazione d'uso e dell'ingombro planivolumetrico complessivo del fabbricato crollato", profilo quest'ultimo che richiede certezza in punto di murature perimetrali e di strutture orizzontali di copertura, ai fini del calcolo del volume preesistente occupato dal fabbricato"* (TAR Toscana, Sez. III, sentenza 21.03.2014 n. 567).

La giurisprudenza nel tempo formatasi sullo specifico argomento in esame è stata peraltro costante nel tempo e non sussistono, ad avviso della Sezione, in generale elementi per non ritenere condivisibile quanto specificato nella predetta nota n. 10911 del 24 dicembre

2015 nella parte in cui si specifica che "L'interpretazione giurisprudenziale prevalente dovrà essere pertanto il riferimento per i tecnici".

Al riguardo la Sezione segnala che, come stabilito recentemente dalla Suprema Corte:

"... Va richiamata l'attenzione anche sul fatto che detti interventi impongono, quale imprescindibile condizione, che sia possibile accertare la preesistente consistenza di ciò che si è demolito o è crollato e che tale accertamento dovrà essere effettuato con il massimo rigore e dovrà necessariamente fondarsi su dati certi ed obiettivi, quali documentazione fotografica, cartografie etc., in base ai quali sia inequivocabilmente individuabile la consistenza del manufatto preesistente (cfr. Sez. 3, n. 5912 del 22/1/2014, Moretti e altri, Rv. 258597; Sez. 3 n. 26713 del 25/6/2013, Pettito, non massimata). Tale principio è condiviso dal Collegio, il quale intende darvi continuità, con l'ulteriore precisazione che l'utilizzazione del termine «consistenza», da parte del legislatore, nell'art. 3, comma 1, lett. d) 380101 inevitabilmente include tutte le caratteristiche essenziali dell'edificio preesistente (volumetrici, altezza, struttura complessiva, etc.), con la conseguenza che, in mancanza anche di uno solo di tali elementi, necessari per la dovuta attività ricognitiva, dovrà escludersi la sussistenza del requisito richiesto dalla norma. Pertanto, detta verifica non potrà essere rimessa ad apprezzamenti meramente soggettivi o al risultato di stime o calcoli effettuati su dati parziali, ma dovrà, invece, basarsi su dati certi, completi ed obiettivamente apprezzabili." (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 11/11/2015 n. 45147).

La Sezione ritiene che "l'edificio" e "la consistenza" da valutare nei termini e nei limiti richiesti dalla norma per qualificare un intervento quale intervento di "ristrutturazione edilizia" hanno un preciso significato dal punto di vista tecnico. La "consistenza", quindi deve essere accertata da soggetti pubblici sulla base di documenti certi, cioè prodotti da soggetti pubblici o depositati presso i soggetti predetti, che consentano di stabilire in modo incontrovertibile la giacitura, le dimensioni planimetriche e volumetriche e le caratteristiche dell'edificio da ripristinare.

La Sezione osserva altresì, sotto il profilo tecnico, che la ricostruzione di un edificio crollato o demolito non può che avvenire nel rispetto dei vincoli normativi o pianificatori vigenti: si dovrà tener conto quindi dei vincoli apposti sull'area interessata, dalle normative urbanistiche ed edilizie locali (norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici comunali e sovracomunali o regolamenti edilizi), che abbiano introdotto, ad esempio, destinazioni d'uso incompatibili con la costruzione dell'edificio, oppure limiti inderogabili di distanza dal ciglio stradale oppure rapporti inderogabili tra altezza degli edifici e loro distanza dalle strade, oppure da vincoli introdotti da strumenti pianificatori di settore (ambientali, idraulici, idrogeologici, paesaggistici, ecc.).

Va inoltre rammentato che se la ricostruzione di un edificio crollato o demolito può rientrare, a fini procedurali, nella categoria della "ristrutturazione edilizia", per quanto attiene agli aspetti strutturali l'intervento si configura come una nuova edificazione, soggetta pertanto all'applicazione delle norme tecniche vigenti al momento della ricostruzione.

Per quanto attiene agli aspetti cronologici da applicarsi in relazione al "ripristino" di edifici demoliti o crollati, la Sezione ritiene che sia difficile stabilire dei precisi limiti temporali, ma che questi di fatto già discendano dalle considerazioni svolte in relazione a quanto osservato in merito alle prove documentali certe circa la "consistenza" dell'immobile e, soprattutto, alla necessità della conformità agli strumenti urbanistici vigenti.



In conclusione, la Sezione ribadisce che un definitivo parere in merito debba essere espresso dai competenti uffici dell'Amministrazione, considerata la rilevanza a carattere generale dell'argomento trattato e al contempo i profili concreti e le conseguenze sostanziali connesse alla richiesta di parere, che esulano dalle competenze istituzionali del Consiglio Superiore.

La Sezione ribadisce altresì in linea generale, come già rilevato, che le questioni sopra delineate pongono con evidenza la necessità - peraltro più volte segnalata anche dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nei pareri resi su argomenti connessi a tematiche edilizie - di ricondurre all'interno del DPR 380/2001 e ss. mm. ii. "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" qualunque modifica alla disciplina delle materie normate dallo stesso Testo Unico, al fine di evitare di introdurre distorsioni e sovrapposizioni in materia edilizia; in linea generale si segnala altresì l'opportunità, tuttora attuale, che le proposte in materia si limitino a disporre una delega al Governo per l'integrazione del DPR 380/2001 citato.

Tutto ciò premesso, la Sezione, all'unanimità

E' DEL PARERE

reso nei considerati che precedono.

 **CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI**
Stam. Ara, Bontempo