

MODALITA' PER LA CERTIFICAZIONE DELLE VOLUMETRIE PREESISTENTI DEMOLITE



Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 50/2014)

(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

La presente DTO si coordina con la DTO n. 3/2013 del 14.12.2013 "*Interventi di ristrutturazione edilizia*" ed anche con la DTO n. 31/2014 del 26.05.2014 "*Le agevolazioni fiscali ed i titoli edilizi*" e la DTO n. 49/2014 del 17.07.2014 "*Gli interventi di ripristino edilizio*".

Tra le varie modifiche che il DL 69/2013 (c.d. *Decreto del fare*), convertito con legge 98/2013, ha introdotto, vi sono anche le modifiche all'art. 3 comma 1 lett. d) del Testo Unico dell'Edilizia, DPR 380/2001, relativamente alla ricostruzione dei ruderi.

Si tenga presente che non esiste alcuna normativa, statale o regionale, che detti la definizione di rudere. Il tema della ricostruzione dei ruderi rischia di produrre aspettative che in molti casi possono essere disattese dallo stato dei luoghi.

Infatti il Legislatore ha raccordate le proprie intenzioni con la giurisprudenza prevalente. È pertanto utile analizzare il nuovo testo del decreto, fissando l'attenzione sul tema degli edifici diruti.

La nuova lettera d), dell'art. 3 del Testo Unico dell'Edilizia, relativa alla definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia, prevede anche:

"Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi 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".

Viene pertanto introdotta una nuova fattispecie di intervento di ristrutturazione edilizia, che si aggiunge a quella cosiddetta "*leggera*" ed a quella cosiddetta "*pesante*", e che costituisce una tipologia di intervento che prima era ricondotta alla nuova costruzione.

Dal momento quindi che tale intervento viene annoverato nella ristrutturazione edilizia, ne segue tutte le relative condizioni imposte dalla definizione di essa, ovvero, in sintesi, la sola invariante, nell'intervento di ricostruzione, della volumetria preesistente, essendo venuti meno i vincoli, in precedenza stabiliti dalle previgenti definizioni, della sagoma, del sedime e dell'altezza.

Il testo introdotto, in un certo senso, si autotutela con l'inserimento della clausola relativa alla possibilità di "*accertarne la preesistente consistenza*".

È chiaro l'intento del legislatore sia, tra l'altro, quello del recupero dei vari immobili dislocati sul

territorio che si presentano in avanzato stato di vetustà, ma al fine della salvaguardia del territorio da interventi che esulano tale principio, è stata inserita la clausola di salvaguardia relativa alla consistenza dell'immobile.

Sino a prima della recenti modifiche dell'art. 3, la ricostruzione dei ruderi era un intervento ammissibile solo come intervento di nuova costruzione, come le varie pronunce giurisprudenziali hanno più volte statuito, ad esempio:

- Consiglio di Stato Sez. IV, 15 settembre 2006, n. 5375;
- Consiglio di Stato, Sez. V, 10 febbraio 2004, n. 475.

Ciò imponeva al richiedente il rispetto delle normative vigenti al momento della richiesta del titolo abilitativo (permesso di costruire), quindi col rispetto di standard urbanistici, distanze ecc.

Il tentativo del legislatore teso a superare queste incombenze, riconduce ora l'intervento su ruderi alla categoria della ristrutturazione edilizia (e pertanto soggetto al titolo edilizio della Segnalazione Certificata di Inizio Attività) a solo a patto di poter dare evidenza certa, o quantomeno attendibile, della preesistente consistenza.

Nel contesto della disciplina delle distanze legali, il Consiglio di Stato ha di recente riaffermato ciò che, per orientamento costante della giurisprudenza, deve intendersi per componenti essenziali di un edificio: *"...i muri perimetrali, le strutture orizzontali, la copertura"* (Consiglio di Stato sez. V, 11 giugno 2013, n. 3221).

È dunque chiaro che di un edificio diruto, ai sensi del nuovo disposto introdotto dal DL 69/2013, può esserne *"accertata la preesistente consistenza"* quando è possibile individuate le murature perimetrali, che individueranno la sagoma della struttura, le strutture orizzontali di piano e la copertura, che fisicamente delimita il volume preesistente occupato dal manufatto.

Chiaramente, se detti elementi essenziali sono fisicamente presenti in sito, non esistono particolari dubbi sul concetto giuridico di *"preesistenza del fabbricato"*, nel caso contrario potrebbe essere discutibile la possibilità di evidenziare la consistenza.

Di questo avviso è sempre stata la massima giurisprudenza. Ad esempio: Consiglio Stato, Sez. V, 10 febbraio 2004, n. 475:

"... È evidente, anzitutto, che il manufatto in questione, come ampiamente testimoniato dalla documentazione fotografica in atti, è ridotto ad un rudere in stato di rovina, e quindi non può rientrare, ai sensi della legislazione provinciale, nel novero delle "costruzioni esistenti" che possono essere demolite e ricostruite in altro sito destinato a verde agricolo, senza modifica della destinazione preesistente. Manca, infatti, la possibilità di procedere, con un sufficiente grado di certezza, alla ricognizione degli elementi strutturali dell'edificio, in modo tale che, seppur non necessariamente "abitato" o "abitabile", esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione".

Ed analoga: T.R.G.A. Trentino A.A., Bolzano, sentenza 07.03.2006 n. 97.

In casi analoghi la Sezione ha preteso che l'immobile esista quanto meno in quelle strutture essenziali che, assicurandogli un minimo di consistenza, possano farlo giudicare presente nella realtà materiale: Cons. Stato, V, 15 marzo 1990, n. 293 e 20 dicembre 1985, n. 485.

Del resto, come chiarito dalla giurisprudenza e ribadito, da ultimo, con circolare ministeriale (Infrastrutture e trasporti) del 7 agosto 2003, n. 4174, la c.d. *"demo-ricostruzione"* – ovvero un'incisiva forma di recupero di preesistenze (nel caso di specie, addirittura, delocalizzabili) comunque assimilabile alla ristrutturazione edilizia – tradizionalmente pretendeva la pressoché fedele ricostruzione di un fabbricato identico a quello già esistente, dalla cui strutturale identificabilità, come organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, non si poteva dunque, in ogni caso, prescindere.

L'attività di ricostruzione di ruderi è stata invece concordemente considerata, a tutti gli effetti, realizzazione di una nuova costruzione (cfr. Cass. pen. 20 febbraio 2001, n. 13982; Cons. Stato, V, 1° dicembre 1999, n. 2021).

Cassazione penale, sez. III, 13 Aprile 2007, n. 15054):

"... secondo la giurisprudenza di questa Corte Suprema – la ricostruzione dei ruderi costituisce sempre nuova costruzione, in quanto il concetto di ristrutturazione edilizia postula necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un organismo edilizio dotato delle murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura. In mancanza di tali elementi strutturali non è possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare ed i ruderi non possono che considerarsi alla stregua di un'area non edificata [vedi Cass., Sez. 13.1.2006, Polverina; 4.2.2003, Pellegrino; 20.2.2001, Perfetti; nonché C. Stato, Sez. V: 28.5.2004, n. 3452; 15.4.2004, n. 2142; 1.12.1999, n. 2021; 4.8.1999, n. 398; 10.3.1997, n. 2401]".

La mancanza fisica dei connotati essenziali di un edificio può essere superata se è possibile darne evidenza certa in forza della seguente sentenza del Consiglio di Stato che, pur ancorata al concetto di necessità del rudere di esibire i propri connotati, da modo di poter svolgere tale ruolo in modo, per così dire, indiretto:

Consiglio di Stato Sezione IV 8 luglio 2004 n. 5791:

"... la mancanza del tetto dell'edificio originario non ne preclude, in radice, la ristrutturazione, avuto riguardo sia alla disciplina nazionale, sia a quella urbanistica vigente nel Comune [...].

Risulta, in proposito, agevole rilevare che la documentazione acquisita dal Comune [...] in occasione del rilascio delle concessioni edilizie [...] e, in particolare, i progetti allegati alle istanze [...] si rivela senz'altro idonea ad attestare attendibilmente la volumetria del manufatto preesistente, sicché, anche in mancanza del tetto, i dati (essenziali) della sagoma, del volume e della superficie risultano oggettivamente verificabili sulla base delle planimetrie in possesso del Comune (e riferite ad un tempo precedente alla parziale demolizione dell'edificio) e delle misurazioni ancora eseguibili sulla struttura rimasta integra (muri perimetrali ed area di sedime occupata dalla costruzione).

La ricostruzione (in particolare) della volumetria così operata e documentata deve, quindi, ritenersi tecnicamente verificabile (in quanto fondata su parametri oggettivi) e non impraticabile [...]".

Con le modifiche al Testo Unico Edilizia previste dal decreto legge 69/2013 gli interventi di ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione saranno considerati pertanto "ristrutturazione edilizia" purché sia possibile "accertarne la preesistente consistenza".

Ciò potrà essere dimostrato, ad esempio, con documentazione catastale, tecnica, iconografica al fine di fornire all'Amministrazione Comunale elementi utili per poter ricavare l'effettiva consistenza del fabbricato.

Il testo di legge appare quindi coerente con l'orientamento prevalente della giurisprudenza che dovrà, quindi, essere il riferimento per i tecnici.

Pertanto 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 (nuovo) DPR 380/2001.

E' appena il caso di precisare che tale modifica non si applica agli interventi su immobili soggetti a vincolo ai sensi del Dlgs 42/2004. In tali casi la fattispecie integrerà la nuova costruzione.

Come, evidentemente, non si applica agli immobili abusivi, ma solo quelli realizzati legittimamente, e, tra questi:

- quelli realizzati prima del 17.08.1942 (quando non occorre alcun titolo edilizio);
- quelli realizzati prima del 01.09.1967 al di fuori dei centri abitati);

non essendo ammissibile che la nuova disposizione consenta la ricostruzione di edifici abusivi costruiti in violazione della disciplina urbanistica ed edilizia applicabile.

Così, ad esempio, un edificio costruito su area inedificabile e nel frattempo demolito o crollato, non potrà essere riedificato.

A tale proposito è utile anche precisare che, rispetto alla possibilità di ottenere la sanatoria ai sensi

dell'articolo 36 del Testo Unico dell'Edilizia, la stessa richiede la conformità dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria, sia al momento di realizzazione dell'abuso. Circostanza, quest'ultima, che non potrebbe mai ricorrere, in quanto, prima del Decreto del Fare, la ricostruzione infedele corrispondeva ad una nuova costruzione (in ipotesi illegittima).

Ma certamente potrebbe ottenersi la sanatoria, solo ai fini amministrativi e non penali, ai sensi dell'art. 17 della L.R. n. 23/2004, con la sola conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento della richiesta di sanatoria (c.d. *sanatoria giurisprudenziale*).

Il Regolamento Urbanistico Edilizio vigente si occupa della ricostruzione dei ruderi all'articolo 108/V, che si riporta:

ART. 108/v RUDERI.

1. Negli edifici classificati come ruderi dal Censimento degli edifici in territorio rurale è ammesso il solo intervento di demolizione.

2. La dimostrazione che un edificio non è "rudere" ma è "edificio parzialmente crollato" da parte del proprietario dell'immobile avviene con i criteri riportati nell'Allegato 1 al RUE alla voce "rudere"..

3. Qualora un immobile sia classificato nel Censimento degli edifici in territorio rurale come "edificio parzialmente crollato" ovvero qualora un rudere sia riclassificabile come "edificio parzialmente crollato" ai sensi del comma precedente, sono ammessi gli interventi di seguito riportati:

Qualora sia dimostrata, tramite rilievo dettagliato, la sussistenza delle condizioni di cui all'Allegato 1 del R.U.E. voce "rudere" e conseguentemente il manufatto non sia classificabile "rudere" è ammessa la demolizione e fedele ricostruzione con ripristino tipologico delle parti crollate a parità di superficie esistente anche in altra area di sedime all'interno dell'area di proprietà.

Rispetto a questo (si veda la DTO n. 49/2014):

1. la tipologia di intervento di recupero delle volumetrie non più esistenti è da ascrivere alla ristrutturazione edilizia e non al ripristino tipologico;
2. il titolo abilitativo richiesto è la SCIA e non il PdC;
3. il concetto di fedele ricostruzione non è più applicabile, in quanto oggi assente nella nuova definizione di ristrutturazione edilizia.

Il richiamato Allegato 1 del RUE, alla voce "rudere", prescrive quanto segue:

"Rudere:

Il Rudere è un organismo in massima parte crollato per il quale non risulta possibile, sulle tracce riscontrabili in loco, ricostruire l'impianto e la consistenza originaria.

Per valutare se un edificio parzialmente crollato è da definire rudere quindi soggetto alla sola demolizione oppure possa essere recuperato anche con la ricostruzione delle parti demolite, devono essere presenti le seguenti condizioni:

- *il manufatto deve essere identificato catastalmente ovvero essere presente sulla C.T.R., anche se tale aspetto non può ritenersi elemento prescrittivo;*
- *la consistenza del manufatto deve essere leggibile in loco nella sagoma attraverso i muri perimetrali e l'imposta del primo solaio, nella volumetria attraverso individuazione di almeno un cantonale di gronda, e nel numero dei piani;*

La documentazione da presentare, necessaria alla valutazione della consistenza del "fabbricato-rudere", deve essere la seguente:

- *planimetria catastale attuale e storica, qualora esistente;*
- *stralcio di C.T.R. alla scala 1: 5.000;*
- *stralcio di R.U.E. e di P.S.C. con individuazione del bene;*
- *scheda del censimento degli edifici in territorio rurale allegato al R.U.E. o scheda degli edifici di interesse storico architettonico allegato al P.S.C., qualora predisposte;*

- rilievo dello stato di fatto (planimetrie ai vari piani, prospetti, sezioni, copertura) con evidenziato lo stato di conservazione, le parti crollate, le parti demolite e ricostruite, i materiali, e la destinazione funzionale originaria e al momento del rilievo alla scala 1:100, con dettagli in scala 1:50;
- puntuale rilievo fotografico datato e firmato;
- relazione storica e tecnica con allegata tutta la documentazione reperibile sull'immobile".

Castel San Giovanni, giovedì 17 luglio 2014



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



¹ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. Ogni rappresentazione cartacea del presente documento non costituisce originale.