



Prot. N. 55943/ 2005

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

**OGGETTO: COMUNE DI SERRUNGARINA.
PARERE IN MERITO RICOSTRUZIONE SU RUDERI.**

AREA DI STAFF DEL SEGRETARIO GENERALE

**IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 0.1 - AFFARI ED ORGANI
ISTITUZIONALI - AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI -
CONSULENZA AGLI ORGANI ISTITUZIONALI, ALLA STRUTTURA
ORGANIZZATIVA ED AGLI ENTI LOCALI - APPALTI, CONTRATTI
E CONCESSIONI - SERVIZIO CIVILE -U.R.P. - SEDE DISTACCATA
DI URBINO - CORPO DI POLIZIA PROVINCIALE
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA**

Vista la L.R.34/92 e s.m., “Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio”;

Visto l’art.19 comma 1 lett. l) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali; che riconosce di spettanza provinciale le funzioni di assistenza tecnica-amministrativa agli enti locali;

PREMESSO:

che le considerazioni di cui al presente parere esprimono orientamenti interpretativi di questo Servizio relativamente a questioni giuridiche che hanno carattere generale e vengono pertanto formulate senza diretti riferimenti a singoli, e nominalmente individuati casi specifici;

che è fatta salva la possibilità che il comune formuli il quesito, al fine di una sua migliore comprensione, prospettando anche, senza i riferimenti diretti di cui sopra, opportune esemplificazioni di fattispecie applicative da cui può scaturire la problematica interpretativa sollevata.

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

VISTO il quesito posto a questa Provincia dal Comune di SERRUNGARINA con nota prot. n.2233 del 13 aprile 2005, che qui di seguito si riporta:

“1- se ritenga possibile l'intervento di ricostruzione di un fabbricato di cui restano poche preesistenze, qualora tale richiesta venga accompagnata sia da fotografie che da documenti che ne attestino le volumetrie e qualora, in seguito a sopralluogo, sia possibile accertare che dell'edificio rimangono i soli muri perimetrali con altezza variabile compresa tra i cinquanta e i settanta centimetri ma che allo stesso tempo permettono comunque di leggerne sia la collocazione planimetrica (riscontro con planimetrie catastali) che le caratteristiche dei materiali utilizzati per l'edificazione del paramento murario;

2- se ritenga possibile la ricostruzione, ferme restando le condizioni fisiche sopra espresse, qualora la preesistenza abbia distanza dalla strada inferiore a quella prevista dalle norme di P.R.G. e ricada nell'ambito di rispetto di un “percorso panoramico” così identificato dal P.P.A.R”.

CONSIDERATO:

che così come formulato il quesito non risponde ai requisiti di cui sopra, in quanto fa diretto riferimento a singoli casi specifici;

che per altro è comunque ricavabile dal quesito medesimo una questione interpretativa di carattere generale riguardante l'ammissibilità della ricostruzione su ruderi, questione rispetto alla quale questo servizio può, sulla scorta degli indirizzi giurisprudenziali, offrire supporto all'amministrazione comunale.

RITENUTO PERTANTO DI SVOLGERE, SU UN GENERALE PIANO INTERPRETATIVO, LE SEGUENTI CONSIDERAZIONI DA SOTTOPORRE AL LIBERO APPREZZAMENTO DEL COMUNE, ANCHE AI FINI DI AUSILIO NELLA DECISIONE SULLE QUESTIONI PROSPETTATE:

- Come già evidenziato in numerosi pareri già resi da questo Servizio, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che la ristrutturazione edilizia postula necessariamente la preesistenza del fabbricato da ristrutturare, vale a dire la possibilità di procedere, con un sufficiente grado di certezza, alla ricognizione degli elementi strutturali e di principale rilievo dell'edificio, cosicché, seppur non necessariamente “abitato” o “abitabile”, esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione (cfr. in proposito le sentenze 20 dicembre 1985, n.485, 15 marzo 1990, n.293, 10 febbraio 2004, n.475, tutte rese dalla sez.V del Consiglio di Stato, e, ancora, Cons. Stato, sez.IV, 5 luglio 2000, n.3735). Sul piano della realtà materiale, quindi, il manufatto edilizio oggetto dell'intervento di ristrutturazione, deve essere presente con una consistenza strutturale sufficiente a renderlo identificabile anche sotto il profilo funzionale.

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

- Proprio per difetto del suddetto presupposto rappresentato dalla preesistenza di una struttura identificabile come organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, la giurisprudenza ha sempre escluso che rientri nella categoria della ristrutturazione edilizia la ricostruzione su ruderi o su un edificio già da tempo demolito (anche in parte), trattandosi invece di intervento su area inedita integrante quindi una nuova costruzione (Cons. Stato, V, 1 dicembre 1999, n.2021, 10 febbraio 2004, n.475 e 15 aprile 2004, n.2142; Cass. pen., III, 20 febbraio 2001, n.13982 e 28 marzo 2003, n.14455).
- Per la qualificazione come ristrutturazione degli interventi di demolizione e fedele ricostruzione, si richiede dunque, al fine di garantire un nesso strumentale ed un collegamento temporale di contiguità tra l'intervento demolitorio e quello successivo di fedele ricostruzione, la sussistenza dei seguenti correlati presupposti: preesistenza del fabbricato da ristrutturare al momento della presentazione del progetto; previsione della demolizione e della ricostruzione come "unicum" inscindibile; esistenza del vecchio fabbricato al momento del rilascio della concessione edilizia e fino all'inizio delle opere assentite con il provvedimento concessorio. (T.A.R. Piemonte sez. I, 9 marzo 2000, n. 243; TAR Liguria, sez.I, 24 gennaio 2002, n.53).
- Al fine di specificare ulteriormente la nozione di rudere e, per converso, il grado di consistenza strutturale che l'edificio preesistente deve mantenere al momento della ristrutturazione, può essere utile richiamare alcune altre pronunce giurisprudenziali dalle quali emerge la seguente casistica:
 - la nozione di ristrutturazione edilizia postula inevitabilmente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, e quindi di un organismo edilizio dotato di quattro mura perimetrali e strutture orizzontali di collegamento e copertura. Quando, al momento del rilascio della concessione, del manufatto preesistente rimanevano soltanto due mura perimetrali, si ha un intervento non di ristrutturazione edilizia ma di ricostruzione su ruderi (Cons. Stato, V, 09.11.1994, n.1261).
 - E' legittimo il diniego di concessione edilizia per il consolidamento e la parziale ricostruzione di un edificio, motivato con l'impossibilità di valutare le volumetrie preesistenti, allorché l'edificio stesso sia ridotto ad un rudere e, cioè, di esso non residuino che parti di muri ad altezze diverse e con caratteristiche di macerie, elementi che non consentono di valutare l'esistenza e la consistenza del fabbricato da consolidare (TAR Sardegna, 07.06.1990, n.385).

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

- Muovendo dall'assunto che è nuova costruzione la ricostruzione su ruderi, ancorché il crollo dell'edificio e la conseguente ricostruzione siano solo parziali, è stato qualificato rudere un edificio che, pur risultando dotato di mura perimetrali e di una sagoma ben individuabile, era privo di una considerevole parte del solaio di copertura e, in corrispondenza, delle strutture orizzontali e di copertura dei singoli piani (TAR Campania, sez.II, 646/2005).
- E' stata considerata nuova costruzione, come tale pienamente sottoposta alla normativa urbanistica vigente al momento della presentazione del nuovo progetto, la ricostruzione di un fabbricato intero, distrutto da anni pressoché completamente, del quale residuavano, all'epoca della presentazione dell'istanza, solo piccole frazioni dei muri, inidonee a definirne l'esatta volumetria (Cons. Stato, V, 3 aprile 2000, n.1906).
- La preesistenza storica di un edificio, pur attendibilmente e certamente documentata, è inidonea a surrogare il necessario presupposto dell'esistenza materiale del fabbricato al momento dell'intervento di ristrutturazione. Tale ultimo requisito non è per altro soddisfatto allorché dell'edificio preesistente residuano solo alcuni elementi strutturali – parti dei setti murari – che come tali non possono essere qualificati come edificio esistente (TAR Trentino Alto Adige, sez. Trento, 15 marzo 2005, n.84).
- E' stato considerato esistente, e come tale suscettibile di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione, un edificio del quale, la relazione tecnica e la documentazione fotografica, evidenziavano, oltre alla perfetta corrispondenza della perimetrazione catastale con le murature esistenti, l'integrità degli spigoli del corpo di fabbrica e di circa due terzi della muratura del fabbricato che, sebbene deteriorato dagli agenti atmosferici, dimostrava in maniera inconfutabile e certa l'altezza dell'immobile, le pendenze delle falde del tetto, la posizione delle aperture – finestre e porte – il tipo di manto di copertura, nonché la posizione del solaio di sostegno del primo piano (Cons. Stato, sez.IV, 5 luglio 2000, n.3735).
- Un edificio sia pur fatiscente in quanto per buona parte in precedenza crollato, ai fini dell'ammissibilità della ristrutturazione non può essere ritenuto inesistente, allorché siano evidenti i resti e le tracce della preesistenza (di cui fanno parte, sia il muro di confine e la parete confinante con altro edificio, che i solai al primo e secondo impalcato crollati in parte) di per sé idonei a definire l'esatta volumetria, nonché ingombro e sagoma del preesistente edificio (TAR Abruzzo, 26 luglio 2002, n.641).

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

- Per quanto riguarda, nel caso concreto prospettato dal Comune, l'effettiva e concreta valutazione degli elementi ancora in essere del fabbricato, sotto il profilo della loro idoneità o meno a definire l'esatta volumetria e sagoma della preesistenza, è chiaro che trattasi di un'operazione affidata in toto alla discrezionalità tecnico-amministrativa dell'amministrazione comunale, rispetto alla quale questo Servizio non ha titolo ad intervenire. Per altro può essere utile evidenziare - sempre su un piano generale - che, se da un lato, ad avviso dello scrivente Servizio, la necessaria preesistenza materiale di un fabbricato da ristrutturare, non è elemento di per sé surrogabile da documentazione tecnica, catastale e/o fotografica attestante l'originaria consistenza del manufatto da tempo non più esistente, anche in parte, nella sua originaria struttura e fisionomia, tuttavia non è a priori da escludere che detta documentazione - almeno nei casi liminali ove rispetto a crolli limitati di parti di un organismo edilizio che nella sua attuale consistenza è ancora, in prevalenza, architettonicamente e tipologicamente "leggibile" - possa fornire utili elementi integrativi e sussidiari di valutazione per sciogliere alcuni parziali dubbi circa l'effettiva preesistente sagoma volumetrica del manufatto oggetto di ristrutturazione. In giurisprudenza questa utilizzazione integrativa della documentazione tecnica riferita alla preesistenza, è stata ammessa da Cons. Stato, IV, 7 settembre 2004, n.5791: il giudice amministrativo, nel caso sottoposto al suo esame, ha infatti ritenuto che la mancanza del tetto e di parte dei muri interni dell'edificio originario, non ne preclude in radice la ristrutturazione mediante demolizione e fedele ricostruzione, allorché, anche in mancanza del tetto, i dati (essenziali) della sagoma, del volume e della superficie risultino oggettivamente verificabili sulla base delle planimetrie in possesso del Comune e delle misurazioni ancora eseguibili sulla struttura rimasta integra (muri perimetrali ed area di sedime occupata dalla costruzione).
- Va ricordato, per completezza, che anche la configurazione normativa della ristrutturazione edilizia ha ormai recepito - all'art.3 comma 1 lett.d) del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n.380 come modificato dal D.Lgs. n.301 del 27 dicembre 2002 -, la categoria della demolizione e ricostruzione fedele elaborata dalla giurisprudenza. A dire il vero il recepimento degli assunti giurisprudenziali è avvenuto in maniera integrale solo nella versione dell'art.3 comma 1 antecedente alle modifiche introdotte dal D.Lgs.301/2002, ove si ammettevano nell'ambito della ristrutturazione anche gli interventi "*consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie*

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

per l'adeguamento alla normativa antisismica". Nell'odierna versione della citata norma del T.U., mutuata dall'art.1 comma 6 lett.b) della L.443/2001 (c.d. Lunardi), invece, il requisito della fedeltà tra fabbricato preesistente e fabbricato ricostruito, è assai meno tassativo e circostanziato, essendo limitato ai soli parametri della sagoma e della volumetria (infatti secondo la disposizione contenuta nell'art.3 comma 1 lett.d) del DPR380/2001, *"nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica"*).

- Per altro il sopra riportato disposto normativo nulla innova riguardo all'orientamento giurisprudenziale maturato in ordine all'impossibilità di ricondurre nell'ambito della ristrutturazione edilizia la ricostruzione su ruderi. In effetti anche la norma di legge, nel definire le modalità di intervento, indica la *"demolizione e la ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma"* dell'edificio *"preesistente"*, lasciando chiaramente intendere che l'intervento demolitorio deve essere connesso a quello ricostruttivo, e che l'edificio da ristrutturare deve "preesistere" alla demolizione con la stessa sagoma e consistenza volumetrica di quello che si va a ricostruire (secondo Cass. pen., sez.III, 28 marzo 2003, n.1445 in materia edilizia, anche in base alle nuove disposizioni contenute nel T.U. 6 giugno 2001 n. 380, costituisce nuova costruzione l'intervento di demolizione e di successiva ricostruzione di un rudere, in quanto la demolizione per essere ricondotta alla nuova nozione legislativa di « ristrutturazione edilizia » deve essere contestualizzata temporalmente nell' ambito di un intervento unitario volto nel suo complesso alla conservazione di un edificio che risulti ancora esistente e strutturalmente identificabile al momento dell' inizio dei lavori).
- Il fatto che in presenza di ruderi gli interventi di ricostruzione si configurino come nuove costruzioni, non implica, ovviamente, di per sé, la non ammissibilità del ripristino della volumetria storicamente preesistente, ma richiede una valutazione della fattibilità di detto intervento alla stregua delle norme urbanistico-edilizie vigenti al momento della ricostruzione e regolanti, appunto, la nuova edificazione.
- Per quanto riguarda gli interventi edilizi ricadenti nelle fasce di rispetto stradale e nell'ambito di tutela paesaggistica delle strade panoramiche, alla stregua dell'art.43 del PPAR e delle norme statali (DM 1404/1968) e regionali (L.R.34/1975) ivi richiamate, la nuova edificazione è vietata, mentre la ristrutturazione che non alteri la sagoma ed il

Determinazione n. 2881 del 22/07/2005

volume degli edifici è considerata esente dalle prescrizioni di tutela del PPAR ai sensi dell'art.60 punto 6 del medesimo piano paesistico regionale.

Sentito in merito il dirigente del Servizio Urbanistica di questa Amministrazione Provinciale che concorda con gli orientamenti formulati nel presente parere.

D E T E R M I N A

I) di assumere le considerazioni svolte in narrativa, quale orientamento interpretativo di carattere generale del Servizio Affari Giuridici e Legislativi – Legale e Contenzioso sulle tematiche inerenti al quesito in oggetto, in funzione di ausilio e supporto giuridico-amministrativo all'Amministrazione Comunale di SERRUNGARINA.

II) Di trasmettere copia del presente atto, per agevolare il coordinamento dell'azione amministrativa, al Servizio Legislativo ed Affari Istituzionali e al Servizio Urbanistica e Cartografia della Regione Marche, al Comune di SERRUNGARINA, alle Province di ANCONA, ASCOLI PICENO, MACERATA.

III) di inserire altresì il presente parere, al fine di favorire la più ampia diffusione dell'informazione sulle tematiche giuridiche concernenti l'applicazione della normativa urbanistica ed edilizia, nella pagina Web di questo Servizio, nel sito INTERNET dell'amministrazione provinciale, all'indirizzo www.provincia.ps.it./dirittoterritorio.

Dirigente Servizio 0.1
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA

AP/edf
1451Dire\0503So001