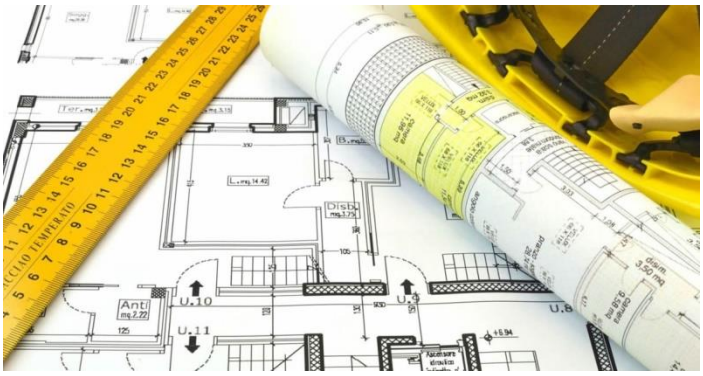
Lavori Pubblici
Informazione tecnica on-line

Ricostruzione, Ristrutturazione edilizia e Permesso di costruire: quando è dovuto il costo di costruzione?

14/06/2017



Il permesso di costruire è un titolo edilizio oneroso e necessario per tutti quegli interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli.

Lo ha ricordato il Consiglio di Stato con la **sentenza 30 maggio 2017, n. 267**, con la quale ha accolto il ricorso presentato per la riforma di una sentenza del TAR concernente quantificazione contributo di costruzione a fronte del rilascio del permesso di costruire. L'appellante ha impugnato una sentenza di primo grado che aveva respinto il suo ricorso avverso il provvedimento del Responsabile del Settore governo del territorio del suo Comune, nella parte in cui con tale provvedimento, oltre a rilasciare il richiesto permesso di costruire, era stato richiesto il versamento del contributo di costruzione.

Entrando nel dettaglio, la società, proprietaria di un immobile a destinazione produttiva realizzato sulla base di una concessione edilizia, ha dovuto richiedere nuovo titolo edilizio, al fine di ricostruire una porzione del fabbricato, crollata a seguito di un incendio, al fine di ottemperare ad una ordinanza emessa dal Comune, per il ripristino delle condizioni minime di sicurezza delle unità interessate dall'incendio.

Al fine di circoscrivere le ragioni per cui l'appello è stato accolto, il Consiglio di Stato ha affermato che:

- sia il motivo con il quale si censura la sentenza impugnata per non aver considerato applicabili, nel caso di specie, gli artt. 16, co. 1 e 17, co. 3, DPR n. 380/2001, recante quest'ultimo (lett. d) l'esenzione per la ricostruzione a seguito di "pubbliche calamità" (motivo sub lett. a);
- sia il motivo con il quale si censura la sentenza per non aver ricondotto le opere alla manutenzione straordinaria, anziché alla ristrutturazione edilizia (sub lett. b1),
- sono infondati e devono essere, pertanto, respinti.

Esenzione per la ricostruzione a seguito di "pubbliche calamità

In riferimento al primo punto, il permesso di costruire è un provvedimento naturalmente oneroso, di modo che le norme di esenzione devono essere interpretate come "eccezioni" ad una regola generale (e da considerarsi, quindi, di stretta interpretazione), non essendo consentito alla stessa potestà legislativa concorrente di ampliare le ipotesi al di là delle indicazioni della legislazione statale, da ritenersi quali principi fondamentali in tema di governo del territorio. L'art. 17, co. 3, lett. d) DPR n. 380/2001 prevede la esenzione dal contributo di costruzione "*per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità*".

Ciò che caratterizza il carattere "pubblico" della calamità e la differenzia da altri eventi dannosi, pur gravi, è la riferibilità dell'evento (in termini di danno e di pericolo) a una comunità, ovvero ad una pluralità non definibile di persone e cose, laddove, negli altri casi, l'evento colpisce (ed è dunque circoscritto) a singoli, specifici soggetti o beni e, come tale, è affrontabile con ordinarie misure di intervento.

Nel caso di specie, l'evento, pur essendo caratterizzato da straordinarietà, imprevedibilità e una portata tale da essere "*anche solo potenzialmente pericoloso per la collettività*", non è sufficiente a qualificarlo quale "calamità pubblica", posto che deve comunque trattarsi di un evento non afferente a beni determinati e non affrontabile e risolvibile con ordinari strumenti di intervento, sia sul piano concreto che su quello degli atti amministrativi. L'incendio che ha

colpito l'immobile della società ricorrente, se pur grave e tale da poter divenire fonte di pericolo per la collettività, ove non tempestivamente circoscritto, tuttavia si caratterizza quale evento che ha colpito beni specifici e che, per dimensioni, caratteristiche ed intensità, è stato tale da non richiedere particolari interventi di contrasto o esercizio di poteri straordinari.

Manutenzione straordinaria/Ristrutturazione edilizia

In riferimento al suddetto secondo punto, la disposizione legislativa statale qualifica gli interventi di **manutenzione straordinaria**, tra l'altro, come "*le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici*", mentre la disposizione regionale (nel caso di specie della Lombardia) qualifica tali, in particolare, "*le opere e le modifiche riguardanti il consolidamento, il rinnovamento e la sostituzione di parti anche strutturali degli edifici*".

Ciò che caratterizza gli interventi di manutenzione straordinaria è la preesistenza (e presenza in atto) di un edificio sul quale si interviene al fine di rinnovarlo o parzialmente sostituirlo, onde renderlo più idoneo all'uso cui lo stesso è finalizzato. Laddove, invece, si interviene mediante demolizione (anche parziale) di un edificio e sua ricostruzione, può ricorrere sia l'ipotesi di ristrutturazione edilizia (laddove si rispettino le condizioni di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) DPR n. 380/2001, sia, in difetto di queste ultime, un'ipotesi di nuova costruzione.

Nel caso di specie, l'intervento oggetto del richiesto permesso di costruire concerneva la "ricostruzione del fabbricato totalmente crollato in quanto investito dal incendio, di modo che, alla luce delle considerazioni esposte, non può ricorrere una ipotesi di manutenzione straordinaria.

I motivi della decisione

È pacifico tra le parti che l'intervento per il quale la società ricorrente ha richiesto il permesso di costruire non comporta modifica della sagoma, della superficie esistente ed autorizzata, dei volumi e della destinazione d'uso.

L'art. 16 DPR n. 380/2001 prevede che, salvi i casi di esenzione, "*il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione*".

Come appare evidente, la norma collega il pagamento del contributo di costruzione al rilascio del permesso di costruire; in altre parole, è per quelle opere per la cui realizzazione la legge prevede tale titolo autorizzatorio che il contributo di costruzione è dovuto.

Il legislatore statale collega la necessità di permesso di costruire a fenomeni di "*trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio*" e, in primo luogo, qualifica tali la nuova costruzione, la ristrutturazione urbanistica e la ristrutturazione edilizia; in secondo luogo, demanda alle Regioni di individuare quali interventi (diversi da quelli precedentemente indicati) comportanti trasformazione urbanistica (ma non necessariamente edilizia), richiedano il permesso di costruire in ragione della loro natura ed incidenza, in particolare, sul carico urbanistico.

In ambedue le ipotesi innanzi considerate, appare evidente come il permesso di costruire si colleghi sempre ad interventi che incidono sul territorio, trasformandolo sul piano urbanistico – edilizio, o anche su uno solo dei due.

Per il caso di ristrutturazione edilizia, l'art. 10, comma 1, lett. c) del DPR n. 380/2001, nel testo vigente al momento del rilascio del titolo edilizio, prevede la necessità del permesso di costruire non già per tutti i casi di ristrutturazione edilizia, bensì, più precisamente, per quelli che "*portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 e successive modificazioni*".

Al contempo, l'art. 3, comma 1, lett. d) del DPR n. 380/2001:

"*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 anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente*".

Vi sono ora tre distinte ipotesi di intervento rientranti nella definizione di "ristrutturazione edilizia", che possono portare "ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente":

- la prima, non comportante demolizione del preesistente fabbricato e comprendente (dunque, in via non esaustiva) “il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti”;
- la seconda, caratterizzata da demolizione e ricostruzione, per la quale è richiesta “la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica” (ed in questo caso, rispetto al testo previgente, non è più richiesta l’identità di sagoma);
- la terza, rappresentata dagli 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”.

Qualora la seconda e la terza delle ipotesi indicate riguardino immobili sottoposti a vincoli (d. lgs. n. 42/2004), potrà parlarsi di ristrutturazione edilizia solo in presenza, nell’immobile ricostruito, della identità di sagoma dell’edificio preesistente.

In definitiva, non tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia necessitano del rilascio del permesso di costruire, ma solo quelli specificamente indicati dall’art. 10, co. 1, lett. c). del DPR n. 380/2001 e, per quel che interessa il caso di specie, quelli che “*portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti*”, posto che le ulteriori due ipotesi contemplate dalla norma (mutamenti di destinazione d’uso di immobili in zona A, interventi che modificano la sagoma di immobili sottoposti a vincolo ai sensi del d. Lgs. n. 42/2004), non interessano.

Occorre, dunque, perché sia necessario il rilascio del permesso di costruire una modifica (parziale o totale) dell’organismo edilizio preesistente ed un aumento della volumetria complessiva; solo in questi casi, d’altra parte, l’intervento si caratterizza (in ossequio alla prescrizione normativa) come “*trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio*”.

Nelle ipotesi, invece, di “ristrutturazione ricostruttiva”, a maggior ragione se con invarianza, oltre che di volume, anche di sagoma e di area di sedime, non vi è necessità di permesso di costruire e, dunque, ai sensi dell’art. 16 DPR n. 380/2001, manca il presupposto per la richiesta e corresponsione del contributo di costruzione.
Infine, del tutto coerentemente, il legislatore, all’art. 22, co. 1, lett. c) DPR n. 380/2001, prevede, tra gli interventi sottoposti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), anche i casi di ristrutturazione edilizia per i quali non è necessario il permesso di costruire, fermo restando la possibilità per l’interessato (co. 7) di richiedere comunque il permesso di costruire “senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all’art. 16” (con esclusione dei casi in cui, ai sensi dell’art. 23, la SCIA è sostitutiva del permesso di costruire).

Scarica il testo del DPR n. 380/2001 aggiornato.

A cura di **Redazione LavoriPubblici.it**

© Riproduzione riservata