

Titolo: **Le verifiche di conformità del valutatore esperto**

Paragrafi: **1.** Premessa introduttiva (fondamentale) **2.** Il valutatore esperto e la speciale competenza **3.** Le conformità "rilevanti" ai fini della valutazione immobiliare **4.** La ricostruzione del quadro normativo generale e di quello specifico **5.** Conformità e Stato legittimo: nozioni a confronto **6.** La legittimità-conformità "formale" **7.** La legittimità-conformità "sostanziale" **8.** Conclusioni

Autore: Romolo Balasso

1. Premessa introduttiva (fondamentale)

L'attività edilizia, nella sua multiforme concretizzazione, risulta storicamente disciplinata dalla legge (*lato sensu* intesa), e ciò per la sua potenziale interferenza con il sistema di tutele pubblicistiche, relativo a particolari beni giuridici, interessi e/o valori fondamentali.

Tra questi, per i fini che qui interessano, rilevano in particolare il *territorio*, la *sicurezza*, la *salute* (igiene e salubrità), il *paesaggio* e *beni paesaggistici*, l'*interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (id est: beni culturali)*, l'*ambiente* (suolo, acqua, aria), la *natura*.

Se le normative sono da ritenere uno strumento orientato al perseguimento di un fine, unitamente al fatto che le potestà legislative e regolamentari sono esercitate per materia e per competenza (cfr. art. 117 Costituzione), si deve dedurre che sono funzionali ad un sistema di tutele che possono essere esclusive, concorrenti e/o parallele, per cui una medesima attività edilizia può trovare disciplina in più fonti normative, anche limitatamente ad alcuni specifici profili.

La valutazione estimativa, dunque, riguardando gli "immobili" (costruzioni/aree) derivanti da un'attività edilizia o che sono stati oggetto di attività edilizie, risente inevitabilmente dell'eventuale illegittimità del bene immobile.

Ne è buon testimone l'art. 568 c.p.c. (riferito alle operazioni dell'esperto nominato dal giudice nelle esecuzioni immobiliari) laddove specifica che *nella determinazione del valore di mercato l'esperto deve esporre analiticamente gli adeguamenti e le correzioni della stima, ivi compresa la riduzione del valore di mercato praticata per l'assenza della garanzia per vizi del bene venduto, e precisando tali adeguamenti in maniera distinta*

per gli oneri di regolarizzazione urbanistica, ecc..

Si ritiene osservare che la *regolarizzazione urbanistica* di un immobile/attività edilizia, oltre che deve risultare normativamente possibile (ammessa), si pone necessariamente a valle di una sua «valutazione di conformità» alla normativa cui la stessa risulta subordinata.

Si è posto l'espressione *valutazione di conformità* tra virgolette-caporali per la peculiarità di significato che si ritiene la differenzi dall'*accertamento di conformità* disciplinato dal TUE (cfr. art. 36 e art. 37, comma 4), per il fatto che quest'ultimo la ricomprienderebbe (almeno nei presupposti).

Infatti, in termini generali:

- l'*accertamento* evoca il significato di un (mero) riscontro, di una verifica, ovvero di un'operazione di comparazione/confronto tra stati (situazioni e/o condizioni) di tipo oggettivo, "meccanicistico", ossia in assenza di discrezionalità di qualsiasi tipo al fine di stabilire la corrispondenza, rispondenza;
- la *valutazione*, invece, è maggiormente associata alla ricerca del "valore" di cose e/o di fatti di cui si deve tener conto ai fini di un giudizio (di merito) in esito di un processo (valutativo), fino a coincidere con il giudizio stesso¹, che unisce profili oggettivi e soggettivi-discrezionali.

Se l'*accertamento di conformità* contemplato dal TUE è riferito alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento edilizio sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria, subentrano necessariamente due "operazioni" tutt'altro che oggettive e immuni da profili discrezionali quali:

- a) l'identificazione della disciplina di subordinazione, ossia quella applicabile al caso concreto secondo il principio *tempus regit actum*;
- b) l'interpretazione normativa secondo i c.d. canoni ermeneutici e/o esegetici² (dal campo di applicazione ai singoli precetti), pur entro dei limiti di esigibilità per il professionista tecnico.

¹ Prof. Bezzi: *la valutazione è un insieme delle attività collegate per esprimere un giudizio per un fine, giudizio argomentato tramite procedure di ricerca che ne costituisce l'elemento essenziale ed imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni utilizzate per esprimere quel giudizio. Per cui si dice che Non esiste una valutazione affidabile, fuori dai processi di giudizio d puro senso comune, che non sia basata su attività di ricerca specifica e particolare definita ricerca valutativa.*

² Di norma, l'esegesi è l'analisi di un testo basata su elementi tutti contenuti nel testo stesso, l'ermeneutica attinge invece ad elementi extratestuali. Se un tempo erano considerati sinonimi, oggi sembrerebbero operazioni "interpretative" del significato di un testo aventi una loro specificità. In proposito si osserva che un testo potrebbe assumere nel tempo significati diversi da quello iniziale.

Pertanto, dovendo considerare la successione temporale delle norme, occorre ricostruire la legittimità/conformità secondo la normativa vigente al tempo dello svolgimento delle attività edilizie relative all'immobile in valutazione, oltre che delle relative interpretazioni (del tempo, però, e non oggi per allora!).

2. Il valutatore esperto e la “speciale competenza”

Alcune professioni intellettuali c.d. regolamentate (con Albo), quali quelle di ingegnere, architetto, geometra, perito industriale (edile, agrario ...), l'agronomo/forestale, si caratterizzano per la particolare natura giuridica³ e per la conseguente riserva di legge relativamente allo svolgimento di alcune prestazioni professionali⁴, tra cui figurano:

- le operazioni di estimo (cfr. artt. 51 e 52 del R.D. n. 2537/1925 per le professioni di ingegnere e architetto - per quest'ultima professione dette operazioni sono “limitate” alle opere di edilizia civile);
- la stima (cfr. art. 16 r.d. n. 274/1929, geometri):
 - di aree e di fondi rustici, anche ai fini di mutui fondiari e di espropriazione, stima dei danni prodotti ai fondi rustici dalla grandine o dagli incendi, e valutazione di danni colonici a culture erbacee, legnose, da frutto, da foglia e da bosco. È fatta eccezione per i casi di notevole importanza economica e per quelli che, per la complessità di elementi di valutazione, richiedano le speciali cognizioni scientifiche e tecniche proprie dei dottori in scienze agrarie (cfr. lett. e));
 - anche ai fini di mutui fondiari e di espropriazione, di aree urbane e di modeste costruzioni civili; stima dei danni prodotti dagli incendi (cfr. lett. f));
 - di scorte morte ... (omissis).

Si tratta di prestazioni che possono essere svolte anche in ambito giudiziale⁵ e stragiudiziale, in qualità di consulente tecnico del giudice (c.d. CTU nell'ambito de

³ Le Sezioni Unite penali n. 11545/2012 hanno ben evidenziato, argomentando l'esercizio abusivo di professione di cui all'art. 348 C.P., che *trova la propria ratio nella necessità di tutelare l'interesse generale, di pertinenza della pubblica amministrazione, a che determinate professioni, richiedenti particolari requisiti di probità e competenza tecnica, vengano esercitate soltanto da chi, avendo conseguito una speciale abilitazione amministrativa, risulti in possesso delle qualità morali e culturali richieste dalla legge ... Il titolare dell'interesse protetto è, quindi, soltanto lo Stato ...*(omissis).

⁴ Per l'art. 359 CP, agli effetti della legge penale sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità: 1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza la speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi; (omissis).

⁵ In questi casi, sempre agli effetti della legge penale, il professionista, esercitando una funzione giudiziaria ausiliare (analogamente accade nell'ambito della funzione amministrativa) assume la qualifica di pubblico ufficiale ex art. 357 CP.

processo di cognizione) o di esperto del giudice (relativamente al processo esecutivo), figure professionali che, oltre all'iscrizione all'Albo professionale, richiedono l'iscrizione ad un ulteriore e specifico albo che si caratterizza per "richiedere":

- una "speciale competenza tecnica" (cfr. art. 15 disp. att. c.p.c.);
- una "speciale capacità tecnica" (cfr. art. 16, co. 1, punto 5) disp. att. c.p.c.);
- una "particolare competenza tecnica" (cfr. art. 61 c.p.c.).

Ciò che caratterizza dunque la prestazione d'opera intellettuale è la competenza specialistico-disciplinare (fidefaciente), costituita dall'insieme di conoscenze e di saperi specialistici propri di una data professione (c.d. *leges artis*), e l'essere corpo intermedio tra Stato e Consociati con autonomia di giudizio.

In effetti, risulta autorevolmente affermato che le prestazioni professionali implicano sempre la soluzione di un problema sulla base di un sapere, cosicché ogni prestazione si sostanzia nel confrontare un sapere ad un problema (cfr. Prof. avv. Natalino Irti).

Si tratta di prestazioni che, in termini generali, sono di carattere deduttivo, implicano cioè ragionamenti di tipo deduttivo, per cui percezioni e valutazioni costituiscono delle conclusioni logiche sostenute nelle premesse dalla speciale competenza tecnico-scientifica.

Tra i saperi specialistici del professionista tecnico, appare opportuno osservare che, per consolidato orientamento giurisprudenziale:

- *"l'architetto, l'ingegnere o il geometra, nell'espletamento dell'attività professionale consistente nell'obbligazione di redigere un progetto di costruzione o di ristrutturazione di un immobile, è debitore di un risultato, essendo il professionista tenuto alla prestazione di un progetto concretamente utilizzabile, anche dal punto di vista tecnico e giuridico" ovvero "oltre che alle regole tecniche anche a quelle giuridiche che presiedono l'edificazione su un determinato territorio" (cfr. ex plurimis Cass. Civ. ordinanza n. 25538/2019);*
- *"In altri termini, quando il contratto d'opera concerne la redazione di un progetto edilizio destinato all'esecuzione, tra gli obblighi del professionista rientra quello di redigere un progetto conforme, oltre che alle regole tecniche, anche alle norme giuridiche che disciplinano le modalità di edificazione su di un dato territorio, in modo da non compromettere il conseguimento del provvedimento amministrativo che abilita all'esecuzione dell'opera, essendo questa qualità del progetto una delle connotazioni essenziali di un tale contratto di opera professionale" (cfr. ex plurimis, Cass. Civ. sentenza n. 25498/2021);*
- *"il progettista deve assicurare la conformità del progetto alla normativa urbanistica ed individuare in termini corretti la procedura amministrativa da utilizzare, così da assicurare la*

preventiva e corretta soluzione dei problemi che precedono e condizionano la realizzazione dell'opera richiesta dal committente. La scelta, quindi, anche del percorso amministrativo da seguire per ottenere il titolo autorizzativo all'esecuzione di opere idoneo in relazione al tipo di intervento edilizio progettato (nella specie ottenimento del nulla osta da parte del Genio Civile al fine degli adempimenti relativi alla normativa antisismica), spetta al professionista in quanto qualificata da una specifica competenza tecnica, non potendo essere definiti quali adempimenti di ordine meramente burocratico” (cfr. ex plurimis, Cass. Civ. n. 23342/2013; n. 2257/2007; n. 11728/2002; n. 22487/2004);

3. Le conformità “rilevanti” ai fini della valutazione immobiliare

Nell'ambito delle valutazioni immobiliari “ordinarie”, riferite cioè a fabbricati civili residenziali, commerciali/direzionali e produttivi, si prende “normalmente” in considerazione la conformità urbanistico-edilizia, eventualmente “estesa”, se del caso, a quella paesaggistica.

In detti “ambiti”, inoltre, la conformità viene ricondotta pressoché esclusivamente:

- dapprima all'esistenza o meno del titolo abilitativo eventualmente richiesto per la realizzazione dell'attività edilizia;
- successivamente alla corrispondenza-conformità tra lo stato di progetto espresso nel titolo e lo stato di fatto in cui si trova l'immobile.

Descritta in questo modo, la conformità apparirebbe come operazione di mero riscontro meccanicistico riguardo all'esistenza del titolo edilizio, facendo distinzione tra immobili e/o interventi edilizi eseguiti prima o dopo il 1 settembre 1967 esternamente o internamente ai centri abitati, e alla corrispondenza tra i due stati.

Ciò potrebbe risultare sostanzialmente corretto se per la valutazione immobiliare è da ritenere sufficiente un'indagine sulla c.d. conformità “*formale/testuale*”, vieppiù limitata ai soli aspetti urbanistico-edilizi e paesaggistici, qualora ricorrenti.

Non così sarebbe, invece, se oggetto di indagine dovesse essere, altresì, la conformità urbanistico-edilizia/paesaggistica c.d. “*sostanziale*”, da riferire sia al titolo abilitativo sia alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e ogni altra materia pertinente/rilevante, quali quelle igienico-sanitaria, sicurezza (es. strutturale/antisismica, impiantistica, ambienti di lavoro, d'uso), ambientale e via elencando.

Il fatto che la verifica della conformità *sostanziale* si possa rendere necessaria in caso di valutazione della regolarizzazione/sanatoria, quale conseguenza della verifica della conformità *formale*, porta a ritenere che la valutazione immobiliare non possa

prescindere da una verifica “sistematica” delle conformità.

4. La ricostruzione del quadro normativo generale e di quello specifico

Per una verifica sistematica delle conformità, e cioè di quella formale e di quella sostanziale, si ritiene necessario:

- i) ricostruire il quadro normativo generale vigente nei vari periodi al fine di appurare quali attività edilizie erano/sono normativamente disciplinate;
- ii) qualificare le attività edilizie poste in essere in riferimento al predetto quadro generale;
- iii) ricostruire il quadro normativo specifico per dette attività, relativamente all'esistenza di eventuali titoli abilitativi, di modalità esecutive e di prescrizioni dagli stessi stabiliti, ovvero di convenzioni e/o atti di vincolo, di asservimento, di deroghe concesse/ammesse, eccetera.

Il presupposto fondamentale per la ricostruzione dei quadri normativi e per la qualificazione tecnico-giuridica delle attività edilizie è costituito dall'accertamento della “data” di compimento delle attività, ovvero la collocazione temporale del suo svolgimento dovendo considerare la periodizzazione normativa riguardo al *c.d. ius superveniens*.

La giurisprudenza è unanimemente concorde nel ritenere che:

(TAR Sardegna n. 57/2021): *Sul tema della sufficienza del principio di prova, sono di particolare interesse le osservazioni svolte dal Consiglio di Stato, Sez. VI, nella sentenza 4 aprile 2017 n. 1565, (riferita ad un ordine di demolizione ma rilevante per questa fattispecie) secondo cui “ai fini della contestazione dell'ordine di demolizione, la prova dell'epoca di costruzione dell'immobile può essere fornita sia per tabulas (testamenti e atti pubblici di trasferimento della proprietà; estratti catastali; licenze di agibilità, ecc.), sia tramite prove tecniche (saggi e ispezioni in situ, che consentano una datazione sulla base delle tecniche costruttive utilizzate) e persino tramite testimonianze giurate o elementi indiziari o presuntivi, secondo la regola non solo della libertà della prova, ma addirittura, della sufficienza del “principio di prova”.*

(CGA n. 237/2020): *12.1. Sul punto il Collegio ritiene di dover muovere da alcuni principi giurisprudenziali che meritano un richiamo testuale in quanto applicabili ai fini della presente controversia.*

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 4 aprile 2017 n. 1565) ha chiarito che l'epoca di costruzione di un immobile può essere fornita sia per tabulas (testamenti e atti pubblici di trasferimento della proprietà; estratti catastali; licenze di agibilità, ecc.), sia tramite prove tecniche (saggi e ispezioni in situ, che consentano una datazione sulla

base delle tecniche costruttive utilizzate) e persino tramite testimonianze giurate o elementi indiziari o presuntivi. È questo un principio generale dell'attività amministrativa: “il principio inquisitorio consente all'autorità amministrativa di avvalersi di propria iniziativa, di ogni mezzo probatorio che ritenga utile”; ora codificato dall'art. 6, co. 1, lett. b), l. n. 241 del 1990, a mente del quale il responsabile del procedimento “accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari [...] In particolare [...] può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni”.

Tale regola generale vale con speciale riguardo alle pratiche edilizie, laddove si rinviene di frequente la necessità di dare prova di risalenti fatti storici, quali, in particolare, l'epoca di costruzione dei manufatti. La regola che qui si afferma non è solo quello della libertà della prova, ma addirittura, della sufficienza del “principio di prova” (Cons. Stato, V, 13.11.1998, n. 157).

12.2. Rispetto poi ai rilievi aerofotogrammetrici è stato affermato (CGA sentenza n. 296 del 2018) che simili rilievi costituiscono atti ricognitivi di carattere strumentale che, inserendosi in un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento, assumono la stessa efficacia probatoria degli atti formati in seno alla stessa Amministrazione, con la conseguenza che, data la presunzione di legittimità di tali atti, incombe sul privato, appunto, l'onere di fornire una prova contraria atta a superare tale presunzione (C.G.A., SS.RR., nn. 1002/2015 del 3 febbraio 2017, 1311/2013 dell'8 luglio 2014 e 454/2005 del 14 marzo 2006).

(CdS n. 2809/2019): È però jus receptum (cfr., per tutti, Cons. St., V, 3 giugno 2013 n. 3034; id., VI, 4 aprile 2017 n. 1565) che, anche ai fini del condono edilizio, la prova dell'epoca di costruzione di un edificio o dei lavori relativi alla sua trasformazione può esser fornita sia per tabulas (testamenti, atti pubblici di trasferimento della proprietà, estratti catastali, licenze di agibilità, contabilità d'impresa, ecc.), sia con prove tecniche (saggi e ispezioni in situ, che consentano una datazione sulla base delle tecniche costruttive utilizzate) e persino tramite testimonianze giurate o elementi indiziari o presuntivi. Il relativo onere, tuttavia, è in capo al richiedente, il quale è tenuto a dimostrare che l'opera sia stata completata entro la data utile fissata dalla legge, non essendo a tal fine sufficiente la sola dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, che va perciò supportata dai predetti ulteriori riscontri, anche indiziari, purché altamente probanti.

(CdS n. 1565/2017): l'epoca di costruzione di un immobile può essere fornita sia per tabulas (testamenti e atti pubblici di trasferimento della proprietà; estratti catastali; licenze di agibilità, ecc.), sia tramite prove tecniche (saggi e ispezioni in situ, che consentano una datazione sulla base delle tecniche costruttive utilizzate) e persino tramite testimonianze giurate o elementi indiziari o presuntivi. È questo un principio

generale dell'attività amministrativa: "il principio inquisitorio consente all'autorità amministrativa di avvalersi di propria iniziativa, di ogni mezzo probatorio che ritenga utile" (G. Pericu, Attività amministrativa, in L. Mazarolli et al., Diritto amministrativo, Bologna, 2001, tomo II, 1296); ora codificato dall'art. 6, co. 1, lett. b), l.n. 241 del 1990, a mente del quale il responsabile del procedimento "accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari [...] In particolare [...] può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni".

Tale regola generale vale con speciale riguardo alle pratiche edilizie, laddove si rinviene di frequente la necessità di dare prova di risalenti fatti storici, quali, in particolare, l'epoca di costruzione dei manufatti. La regola che qui si afferma non è solo quello della libertà della prova, ma addirittura, della sufficienza del "principio di prova" (così, con giurisprudenza unanime: Tar Sicilia, Palermo, II, 18.V.2012, n. 1002; Tar Campania Salerno, II, 7.V.2012, n. 828; Tar Pugile, Lecce, III, 7.IV.2011, n. 621; Cons. Stato, V, 13.11.1998, n. 157).

Stabilite le date di interesse, e quindi le "epoche" o "periodi" da considerare, si rende possibile la ricostruzione delle normative ivi vigenti riguardanti l'attività edilizia, aventi cioè ad oggetto l'attività edilizia in termini che possono essere generali o specifici.

Infatti, nei vari periodi storico-normativi le varie discipline presentano un proprio "campo di applicazione". Per quanto riguarda la disciplina urbanistico-edilizia, a mero titolo esemplificativo di carattere generale, si è soliti individuare quattro periodi:

- 1) ante legge n. 1150/42 (c.d. Legge Urbanistica Nazionale - LUN);
- 2) ante legge n. 765/67 (c.d. legge "ponte"): la licenza di costruzione era richiesta da *chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione ...* (cfr. art. 31 comma 1, LUN), tanto che costituiva violazione della norma l'esecuzione di lavori senza licenza ed anche *ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione* (cfr. art. 31, ultimo comma e art. 32 LUN);
- 3) ante legge n. 10/77: la licenza di costruzione era richiesta da *chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno ...* (cfr. art. 31, comma 1, L. n. 1150/42 come sostituito dall'art. 10 della L. n. 765/67). Le violazioni sono rimaste quelle originariamente previste (art. 32 LUN).
- 4) post legge n. 10/77, grosso modo distinto tra:

- a. ante legge 457/78: con la legge n. 10/77 si è reso obbligatoria la concessione edilizia (onerosa) per *ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio* (cfr. art. 1), fatta eccezione degli interventi e/o opere specificatamente elencati (cfr. art. 9) ancorché privi di una definizione normativa (es. restauro, risanamento conservativo e di ristrutturazione, manutenzione straordinaria e ordinaria), prevedendo sanzioni amministrative (cfr. art. 15) e penali (cfr. art. 17) non solo per interventi eseguiti in assenza della concessione edilizia, in contrasto con gli strumenti urbanistici, i regolamenti edilizi e con le modalità esecutive fissate nel titolo abilitativo, bensì anche per interventi realizzati in totale o parziale difformità dalla medesima, fatte salve le varianti che *non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modifichino la sagoma, le superfici utili e la destinazione d'uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione ... che dovranno comunque essere approvate prima del rilascio del certificato di abitabilità*;
- b. ante legge 94/82: con la legge n. 457/78 si è introdotta non soltanto la classificazione degli interventi edilizi sul patrimonio edilizio e urbanistico esistente (cfr. art. 31⁶), bensì anche l'autorizzazione edilizia gratuita in luogo della concessione edilizia onerosa e penalmente rilevante per gli interventi di manutenzione straordinaria (cfr. art. 48);
- c. ante legge n. 47/85: con la legge n. 94/82, di conversione in legge con modificazioni del decreto n. 9/82 (c.d. Nicolazzi), si è disposto l'allargamento degli interventi subordinati al regime giuridico e amministrativo dell'autorizzazione edilizia⁷ e specificato gli interventi costituenti attività edilizia "libera"⁸, non subordinati cioè a nessuno dei due titoli abilitativi edilizi normativamente previsti;
- d. ante legge n. 662/96: con la legge n. 47/85 si sono apportate delle novelle nella disciplina urbanistico-edilizia per aver introdotto le variazioni essenziali in aggiunta alle totale e parziale difformità (cfr. artt. 7 e 8), e la categoria delle

⁶ Manutenzione ordinaria, Manutenzione straordinaria, Restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica.

⁷ Restauro e risanamento conservativo; Opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti; Occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero; Opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

⁸ Opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

opere interne (cfr. art. 26) ;

e. ante D.P.R. n. 380/01: la legge n. 662/96 assume rilevanza per aver recepito nella disciplina urbanistico-edilizia la DIA, dopo ben due anni di decreti-leggi mai convertiti, quale istituto alternativo all'autorizzazione per lo svolgimento degli interventi specificatamente elencati;

f. ante ogni singola modifica del medesimo testo unico, laddove ha modificato le definizioni delle categorie di intervento e/o il regime giuridico/amministrativo delle stesse.

Come già evidenziato, quella urbanistico-edilizia non è l'unica disciplina dell'attività edilizia in quanto la stessa, sempre a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, risulta "regolata" anche dai/nei seguenti atti:

- r.d. n. 368/1904 n. 523/1904 norme sulle bonifiche e sulle opere idrauliche (norme tuttora vigenti);
- r.d. n. 3267/23 sul vincolo idrogeologico (boschi e terreni montani);
- r.d. n. 2229/39 sulle opere in conglomerato cementizio, poi legge n. 1086/71;
- legge n. 1089/39 sui beni culturali;
- legge n. 1497/39 sulle bellezze naturali (paesaggio);
- legge n. 1684/1962 sulle zone sismiche, poi legge n. 64/74;
- ...

Il fatto che ogni normativa ha un proprio (specifico) campo di applicazione, assume rilevanza fondamentale la qualificazione delle varie attività edilizie per "accertarne" l'inclusione o meno.

Si tratta (comprensibilmente) di un'operazione complessa e delicata quanto a criteri⁹ e variabilità quali-quantitativa degli elementi da considerare, priva di "automatismi" sia per la mancanza di definizioni "legali", specie nei vari periodi normativi, sia per l'interpretabilità delle stesse ove esistenti (credo ne sia prova la nutrita giurisprudenza in materia).

Per dare un'idea, prendendo la legge n. 1150/42, può essere sufficiente riferirsi:

- all'inesistente nozione urbanistico-edilizia di *centro abitato* (verosimilmente "rinvio" al regolamento di esecuzione della legge e/o a norme complementari ed integrative della legge stessa previsto dall'art. 44, e non mai adottato/e);
- al concetto di "costruzione" e/o di "nuova costruzione" per la specificità che possono assumere nell'ambito del medesimo intervento. Ad esempio:

⁹ Per esempio il criterio di valutazione unitaria.

- ai fini delle distanze tra costruzioni/fabbricati la nozione di costruzione è più ampia e non coincide necessariamente con quella di edificio (così giurisprudenza consolidata);
- ai fini dell'obbligo introdotto con la legge 765/67 di riservare, *nelle nuove costruzioni ... appositi spazi di parcheggio in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 20/10 metri cubi di costruzione*, per il punto 9 della circolare ll.pp. n. 3210/67, *nella dizione "nuove costruzioni" sono comprese le ricostruzioni, ma non gli ampliamenti, le sopraelevazioni e le modifiche: ciò in riferimento anche alla espressione usata nel primo comma dell'articolo 18, ai fini del rilascio della licenza edilizia.*

Oltre al quadro normativo generale nazionale, occorre poi ricostruire il quadro normativo specifico per l'attività edilizia in considerazione, essenzialmente determinato:

- dalla normativa:
 - regionale/provinciale (dalle leggi/regolamenti ai piani di coordinamento territoriali anche con valenza paesaggistica);
 - comunale (piani regolatori e/o di fabbricazione con relativi apparati normativi attuativi, strumenti urbanistici attuativi e relative norme, regolamenti edilizi);
- dal titolo abilitativo edilizio rilasciato con le eventuali/relative prescrizioni (modalità esecutive).

Le ricostruzioni dei quadri normativi (generale e specifico) sembrerebbero un'operazione "tranquilla" se non fosse per la particolarità dell'ordinamento giuridico, notoriamente farraginoso, caratterizzato dalla ripartizione delle potestà legislative e regolamentari (cfr. art. 117 Costituzione) e dai principi della gerarchia delle fonti del diritto e dell'applicazione della legge in generale (cfr. *le disposizioni sulla legge in generale* - c.d. preleggi - del Codice civile), oltre dalle "condizioni" di efficacia "giuridica" (ad es., l'efficacia di PRG e REC è in esito/conclusione di specifici procedimenti che per legge possono "interessare" (nel senso di ricomprendere un'attività amministrativa sussidiaria, integrativa, consultiva e/o complementare) di più organi e/o soggetti istituzionali (es. Regioni e Ministeri¹⁰).

5. Conformità e Stato legittimo: nozioni a confronto

Si è già argomentato sul fatto che, in termini generali, la *conformità* è da ritenere un

¹⁰ Vedasi, ad esempio, i procedimenti di formazione dei PRG (artt. 8, 9 e 10) e dei REC (artt. 34, 35 e 36) stabiliti dalla legge urbanistica n. 1150/42 nelle versioni ante e post legge "ponte" del 1967.

concetto “complesso” per il fatto che:

- costituisce condizione di legittimità dell’attività edilizia, sotto l’aspetto formale (relativamente ai titoli abilitativi e/o adempimenti quali depositi, denunce, ecc.) e sotto il profilo sostanziale (riferito alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente);
- può consistere in un accertamento o in una valutazione di corrispondenza tra diversi stati (*id est* del complesso di condizioni/situazioni relativo ad una cosa sotto vari aspetti - fisico, funzionale, prestazionale ecc..).

Come meglio si argomenterà, l’aspetto formale della conformità consiste *fondamentalmente* (ma non esclusivamente!) in una mera verifica comparativa (su base oggettiva):

- di esistenza o meno:
 - dell’immobile in valutazione ad una certa data;
 - di “un” titolo abilitativo/legittimante riferito all’immobile in valutazione, comunque denominato, ricompreso o meno nella disciplina di riferimento.
- di corrispondenza (piena, integrale, e cioè senza operare discriminazioni di sorta derivanti da giudizi di valore) tra lo stato di fatto nel quale versa (si trova) l’immobile e lo stato del medesimo rappresentato (*id est* descritto e disegnato) nel titolo abilitativo.

Diversamente, il profilo sostanziale della conformità consiste, senza pretesa di esaustività, nella verifica comparativa di corrispondenza (su base oggettiva/soggettiva):

- tra il titolo abilitativo rilasciato:
 - e quello normativamente stabilito/richiesto (e che prescinde dal *nomen iuris* del titolo esistente);
 - e le condizioni normativamente stabilite per il suo rilascio/efficacia;
- tra lo stato realizzato con:
 - quello rappresentato/stabilito nel titolo abilitativo attraverso le opportune e/o necessarie discriminazioni dei contenuti;
 - le previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della normativa urbanistico-edilizia vigente;
 - l’efficacia del titolo abilitativo, come normativamente stabilita (ved. i termini di decadenza - es. inizio/fine lavori o la sopravvenienza di nuove e contrastanti previsioni normative prima dell’inizio dei lavori - oppure gli adempimenti richiesti ad integrazione all’efficacia stessa);

- la legittimità (preesistente) dell'immobile oggetto di interventi successivi.

Con la novella legislativa apportata all'art. 9-bis del testo unico edilizia, costituita dall'inserimento del comma 1-bis, il legislatore ha definito lo "stato legittimo" degli immobili e delle unità immobiliari, stabilendo che:

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

Premesso che l'incipit della disposizione sembra porre una prima questione interpretativa circa il rapporto tra immobile e unità immobiliari, il legislatore si riferisce espressamente allo stato *stabilito* dal titolo, il che dovrebbe "coincidere" con quello *rappresentato* nel medesimo, non resolvendo la questione interpretativa fondamentale relativa al criterio da utilizzare; infatti non è indicato se risulta sufficiente un *accertamento formale di conformità* oppure se, al contrario, è necessaria una *valutazione sostanziale di conformità* nei termini sopra espressi.

Maggiormente enigmatico appare lo stato legittimo degli immobili/unità immobiliari realizzati in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, oppure nei casi in cui non sia disponibile copia del titolo del quale sussista un principio di prova, quando la documentazione "probatoria" è limitata alla sola esistenza della costruzione, quando è ben noto che assume particolare rilevanza giuridica la consistenza, come accade per le ricostruzioni di edifici demoliti o crollati e per l'esistenza delle costruzioni oggetto di intervento (ved. appendice di giurisprudenza).

Infatti, anche ammettendo che la novella legislativa possa aver "superato" gli indirizzi giurisprudenziali relativi al compendio probatorio relativo alla consistenza degli immobili,

la stessa non può avere efficacia retroattiva e quindi riguardare fatti del passato.

6. La legittimità-conformità “formale”

Va ribadito che la legittimità-conformità “formale” dell’attività edilizia, come anche quella “sostanziale”, alle quali si ricorre terminologicamente in questo testo, non rappresentano delle “categorie” normative della “conformità urbanistico-edilizia” degli immobili, bensì delle “schematizzazioni” concettuali a seguito degli studi/approfondimenti in materia, in particolare in sede giurisprudenziale¹¹, oltre che dottrinale nell’ambito del diritto amministrativo (sul *principio di legalità* e corollari)¹².

Pertanto diventa preliminarmente necessario approfondirne il significato per poterne poi indagare, evidenziare e comprendere i vari aspetti.

Il diritto di proprietà, come noto, sconta limiti e limitazioni nell’interesse privato e nell’interesse pubblico¹³, in particolare, per quanto rileva in questa sede, risulta compresso per motivi di interesse generale attraverso *leggi speciali*¹⁴.

Tali leggi speciali, nelle loro varie declinazioni (leggi, regolamenti, piani/strumenti ...), in esercizio (regolamentato) di un riconosciuto potere autoritativo da parte di una PA (in grado cioè di incidere sulla sfera giuridica dei privati destinatari), stabiliscono (discrezionalmente) vincoli, prescrizioni e regole sull’*An*, *Quid* e/o *Quomodo*¹⁵ relativamente all’esercizio degli *ius* inerenti al diritto di proprietà, quali lo *ius aedificandi*, *ius utendi*, *ius excludendi alios*.

Ragionevole supporre che dall’esistenza di obblighi “conformativi” in capo ai privati, derivi anche l’esigenza pubblicistica di disporre controlli autoritativi, e cioè controlli stabiliti, attribuiti e disciplinati dalle medesime leggi speciali.

In effetti, la legge (ordinaria e speciale):

- prevede espressamente detti controlli, definendoli e disciplinandoli:
 - nel tipo (ved. principi di tipicità e nominatività degli atti amministrativi, espressivi anche della natura giuridica degli atti/provvedimenti stessi);
 - nella forma (es. espressa, tacita) e contenuto;
 - nel modo (procedimento su domanda, d’ufficio ecc.).

¹¹ Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 504/2022; Sez. VI, sentenza n. 3412/2021; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 5507/2020; n. 36616/2019.

¹² Cfr. Elio Casetta, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano 2011, pag. 20; Santise Maurizio, *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Giappichelli editore, V edizione 2021, pag. 8.

¹³ Cfr. art. 42, comma 2, della Costituzione, ed art. 832 c.c..

¹⁴ Così sono definite dal Codice civile (cfr. ad es. gli artt. 839, 845, 871).

¹⁵ E cioè sul “se” un’attività edilizia è consentita/vietata; “quale” attività edilizia è consentita/vietata; “le modalità” costruttive che risultano consentite/vietate (ved. contenuto REC art. 4, co. 1, TUE).

- rende obbligatori i controlli, “integrandoli” così nell’interesse pubblico in tutela¹⁶;
- attribuisce (di norma) che i controlli (preventivi e di vigilanza) siano svolti dalle stesse PA cui risultano affidate la cura e la gestione dell’interesse pubblico perseguito, e più specificatamente a singoli “organi” delle medesime.

Da quanto sopra si deve dedurre che il titolo abilitativo, sia esso provvedimento (permesso di costruire) che procedimentale (CILA/SCIA), nel rispondere ad una specifica esigenza pubblicistica e funzione, diventa una “fonte” di legittimità dell’attività edilizia, anche considerando che la legge, nel provvedere a tipizzare e nominare gli atti/provvedimenti amministrativi (quali principi corollari del principio di legalità¹⁷), esclude (*de facto* e *de iure*) che la P.A.:

- disponga di una discrezionalità in sede esecutiva di scegliere l’atto idoneo a disciplinare una fattispecie e a soddisfare un interesse determinato dalla norma giuridica (tra quelli normativamente previsti), imponendo invece di usare solo quell’atto o provvedimento che, in relazione al caso particolare, la legge prescrive di utilizzare (principio di tipicità);
- possa creare atti/provvedimenti che non siano già previsti dalla legge e che, quindi, sono a *nemerus clausus* (principio di nominatività).

Di conseguenza, si deve parimenti dedurre che soltanto quando ricorre il titolo abilitativo normativamente previsto sussiste l’idoneità a realizzare il fine pubblico perseguito con la sua prescrizione.

Ciò detto, la legge riconduce fondamentalmente l’illegittimità dell’attività edilizia (realizzata) al riscontro dell’assenza o della difformità (totale, essenziale, parziale) dal titolo abilitativo.

Relativamente all’assenza di titolo abilitativo legittimante, questa va ragionevolmente intesa tanto in senso assoluto che relativo, per cui ricorrerebbe anche quando il titolo esiste materialmente (rilascio PdC o esistenza della copia CILA/SCIA presentate) ma:

- non corrisponde a quello tipizzato e nominato dalla legge (sin dall’origine o a seguito delle variazioni apportate in corso d’opera, tali da aver determinato una diversa categoria/classe d’intervento normativamente definite con efficacia prevalente sulle disposizioni regionali e/o comunali ai sensi dell’art. 3, comma 2, TUE);
- risulta inefficace per:

¹⁶ Cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 47/1979.

¹⁷ Risulta in bibliografia che in materia edilizia non si configurano in capo alla PA poteri impliciti non espressamente previsti, nel senso che non sussiste un potere finalistico in bianco perché il legislatore ha predeterminato il contenuto del potere conferito alla stessa PA.

- decadenza *ope legis*:
 - mancato ritiro entro i termini eventualmente stabiliti dalla legge;
 - mancato inizio lavori e/o fine degli stessi entro i termini normativamente stabiliti.
- assenza dei presupposti (quali la titolarità del richiedente e/o l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso¹⁸, la sussistenza delle autorizzazioni autonome e presupposte come quella paesaggistica¹⁹);
- assenza della conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento del rilascio e al momento dell'inizio dei lavori);
- nullità (*ex tunc*)²⁰;
- annullamento giurisdizionale o amministrativo (superiore²¹ o in autotutela²²).

Per quanto concerne la difformità dell'opera realizzata dal titolo abilitativo legittimante, invece, la legge distingue:

- la totale difformità, ossia interventi edilizi che hanno comportato (art. 31, co. 1, TUE):
 - *la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.*
- le variazioni essenziali stabilite dalle leggi regionali (cfr. art. 32 TUE), *tenuto conto che l'essentialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:*
 - *a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;*
 - *b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare*

¹⁸ Cfr. art. 11, primo comma, e art. 12, secondo comma, del TUE.

¹⁹ Cfr. art. 146, comma 4, d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

²⁰ Cfr. art. 21-*sexies* della L. n. 241/1990.

²¹ Ad opere della Regione o altro Ente sovraordinato (cfr. art. 39 TUE).

²² Da parte della stessa PA che lo ha rilasciato (cfr. art. 21-*octies* e *nonies* della L. n. 241/1990).

in relazione al progetto approvato;

- *c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;*
 - *d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;*
 - *e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.*
- la parziale difformità, risultando tale, in via residuale, tutto ciò che non costituisce totale difformità o variazione essenziale (cfr. art. 34 TUE).

Difformità e variazioni, pertanto, derivano dal mancato riscontro di corrispondenza tra titolo abilitativo, o meglio tra lo stato “rappresentato” nel titolo abilitativo (in termini descrittivi-testuali - prescrizioni, relazioni allegate, didascalie nei disegni ecc. - e in termini grafici - disegni di rilievo e/o di progetto) e quanto (lo stato) realizzato concretamente.

Si tratta di un riscontro di corrispondenza al quale possono corrispondere due criteri valutativi:

- a) oggettivo, privo di qualsiasi apprezzamento discrezionale e/o di discriminazioni di sorta sugli elementi e dati (altrimenti denominabile come riscontro “fotografico”);
- b) qualificato, richiedente degli opportuni (necessari) apprezzamenti discrezionali e/o di discriminazione sui “contenuti”.

Su questo aspetto non si rinviene alcuna espressa disposizione normativa e/o giurisprudenziale utile all’interprete, fatta eccezione delle novelle normative disciplinanti le tolleranze costruttive, dapprima solo di tipo dimensionale e nel solo ambito delle parziali difformità²³, in seguito anche di tipo geometrico²⁴:

1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.

2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne,

²³ Cfr. art. 34, comma 2-ter, TUE (abrogato dal decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020): *Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.*

²⁴ Cfr. art. 34-bis TUE inserito dal decreto-legge n. 76/2020 di cui alla nota precedente.

eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

Il fatto che la normativa consideri i suddetti scarti dimensionali/geometrici tra stato autorizzato (rappresentato nel titolo abilitativo), che si può definire stato nominale, e stato realizzato e cioè lo stato di fatto in cui versa l'immobile, porta a ritenere che la valutazione non può essere di tipo oggettivo-fotografica.

Tuttavia, rimangono aperte alcune questioni di fondo, e cioè se occorre discriminare o meno, ai fini della rilevanza giuridica configurante la parziale difformità, tutti i contenuti progettuali dovendo considerare che:

- oltre a quelli di esecuzione, anche le rappresentazioni possono scontare degli errori propri o derivati (es. errori grafici di disegno, errori di rilievo metrico/altimetrico e/o di restituzione grafica dello stesso, ecc.);
- i disegni seguono delle convenzioni di rappresentazione, anche in relazione alla "precisione" dovuta in base alla scala del disegno utilizzata/prescritta (di norma la 1:100), soprattutto quando venivano prodotti con strumenti diversi dal CAD (es. ricorso ai c.d. spessori nominali degli elementi murari, rappresentazione delle finestre in pianta e in prospetto, indicazione o meno di certi elementi quali i contorni lapidei, i davanzali, le canne fumarie, i comignoli, ecc.);
- i contenuti specifici dei disegni, di norma, non risultano regolamentati, per cui sono lasciati alla discrezionalità del redattore (progettista).

Per meglio dire si ritiene opportuno esemplificare con due categorie di interrogativi, e cioè se un disegno:

1) rappresenta (ad esempio):

- a. l'arredamento (es. posizione sanitari del bagno, della cucina, del mobilio ecc.), la loro assenza o il differente tipo o posizione assume rilevanza giuridica?
- b. le porte interne e con/senza infisso e/o relativo senso di apertura, la realizzazione diversa assume rilevanza giuridica?
- c. la finestra con indicazione del serramento in mezz'opera dello spessore murario (rappresentato da due linee ravvicinate) mentre poi la realizzazione lo posiziona all'interno o all'esterno, costituisce differenza rilevante giuridicamente?
- d. la finestra con/senza mazzetta oppure con/senza contorni lapidei e

relative sporgenze dai fili del muro, la diversa realizzazione assume rilevanza giuridica?

2) non rappresenta elementi che, essendo per talune costruzioni essenziali, poi si riscontrano in fase esecutiva, quali ad esempio, i comignoli in copertura; le canne fumarie all'interno delle murature; le grondaie; i pluviali ecc., determina una difformità giuridicamente rilevante?

Risulta pacifico che le risposte debbano indicare la ragione della rilevanza o meno dei vari elementi (*se si perché, se no com'è, oppure vabbè, eh!*), per cui si ritiene opportuno verificare se risulta possibile presumerla deduttivamente (attraverso un ragionamento deduttivo dove le conclusioni sono in connessione - logica - con le premesse):

- Se l'attività edilizia risulta subordinata all'interesse pubblico e limitata legalmente nel suo esercizio;
- Se dette subordinazione e limitazione trovano espressione in discipline conformative (leggi, regolamenti, piani) relativamente all'*An, Quid e Quomodo*;
- Se il titolo abilitativo costituisce atto di controllo volto ad accertare la predetta conformità (esigibile per ogni tipo di intervento), tale per cui si configura come atto necessario di rimozione del limite legale e di acclaramento della conformità;
- Se detto titolo abilitativo risulta legittimante l'attività edilizia soltanto in riscontro di specifici presupposti e conformità rappresentati nel "progetto", in presenza degli atti/provvedimenti presupposti (es. autorizzazione paesaggistica) e/o condizionanti l'efficacia (es. nulla osta idraulico, forestale, autorizzazione inizio lavori in zone sismiche non a bassa sismicità, denuncia delle opere in c.a. e in zona sismica, ecc.);
- Allora il progetto non assume rilevanza in sé bensì nel contenuto che consente di accertare/valutare la prescritta conformità;
- Allora nel progetto assumono rilevanza giuridica tutti quegli elementi e dati considerati dalla disciplina conformativa;
- Allora del progetto assumono rilevanza giuridica tutte quelle scelte modali di realizzazione compiute discrezionalmente tra quelle astrattamente ammesse/non vietate (la cui variazione esecutiva richiederebbe una valutazione conformativa *ex ante*, fatta esclusione delle varianti c.d. in corso d'opera che devono comunque essere oggetto di segnalazione *ex post*);
- Allora del progetto non assumono rilevanza giuridica gli errori grafici e le convenzioni di rappresentazione dei vari elementi e/o dei particolari anche in base alla scala di

rappresentazione;

- Allora del titolo abilitativo assumono rilevanza giuridica le prescrizioni (modali) apposte autoritativamente in esercizio della discrezionalità tecnica.

7. La legittimità-conformità “sostanziale”

Per espressa previsione normativa *il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita ... la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi* (cfr. art. 27, co. 1, TUE).

In effetti, dalle varie disposizioni normative del TUE risulta che:

- lo svolgimento di qualsiasi attività avente rilievo urbanistico-edilizio deve risultare conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, oltre che rispettosa delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, in particolare per quanto concerne le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (Cfr. artt. 6, 6-bis, 11, 20, 23 del TUE);
- il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel capo IV del TUE, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo (cfr. art. 29 TUE).

Da quanto sopra si osserva che, ai fini della valutazione di legittimità dell'intervento edilizio realizzato (o in realizzazione), la legge non assume a principale riferimento il titolo abilitativo bensì la disciplina conformativa presupposta al suo rilascio e/o efficacia.

In altri termini, si può dire che l'ordinamento giuridico non considera la possibile proprietà transitiva tra disciplina conformativa (A), titolo abilitativo (B) e intervento edilizio (C), nel senso che se A è *conditio sine qua non* per B, e B è condizione necessaria per C, allora C esprime A attraverso B.

Infatti, per la giurisprudenza di legittimità, il titolo abilitativo imposto non è ritenuto idoneo a costituire da solo lo statuto urbanistico-edilizio dell'attività edilizia²⁵:

²⁵ Cfr. Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali, sentenza 11635/1993.

In conclusione, queste Sezioni unite ritengono che il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. n. 47 del 1985 sia configurabile in caso di realizzazione di opere di trasformazione del territorio in violazione del parametro di legalità urbanistica ed edilizia, costituito dalle prescrizioni della concessione edilizia, richiamata dalla norma penale ad integrazione descrittiva della fattispecie penale, nonché delle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti ed - in quanto applicabili - da quelle della stessa legge. In considerazione dell'enunciato principio, non può ritenersi che, sussistendo l'accertata aporia dell'opera edilizia rispetto agli strumenti normativi urbanistici ovvero alle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale, il giudice penale debba ugualmente concludere per la mancanza di illiceità penale solo perché sia stata rilasciata la concessione edilizia, la quale nel suo contenuto, nonché per le caratteristiche strutturali e formali dell'atto, non è idonea a definire esaurientemente lo statuto urbanistico ed edilizio dell'opera realizzanda senza rinviare al quadro delle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle stesse rappresentazioni grafiche del progetto, a seguito della cui approvazione, tale atto amministrativo viene emesso.

Ne consegue che la “conformità sostanziale” è costituita dalle prescrizioni/previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento del rilascio/efficacia del titolo abilitativo edilizio ovvero dell'effettivo inizio dei lavori, oltre che delle modalità esecutive fissate nel/dal titolo stesso.

La “ricerca” delle fonti del diritto e delle norme di conformazione dovrà dunque considerare, fondamentalmente e necessariamente:

- la gerarchia delle fonti del diritto;
- l'efficacia delle leggi nel tempo e le modalità di abrogazione;
- l'efficacia delle previsioni/prescrizioni al momento del rilascio/efficacia del titolo abilitativo, in particolare degli strumenti urbanistici e per i regolamenti edilizi per i quali la legge speciale prevede, in modo differente nel tempo, specifiche disposizioni per la loro formazione, adozione/approvazione ed efficacia (giuridica);
- il campo di applicabilità delle varie prescrizioni per l'immobile in valutazione;
- i criteri di interpretazione della legge.

Se per alcune normative ed espressioni giurisprudenziali è considerato omissione od errore progettuale la mancata od erranea identificazione della normativa vincolante per la progettazione, la sua “analisi” si ritiene incontri dei limiti di esigibilità da parte del professionista tecnico.

8. Conclusioni

Da quanto finora argomentato si deve concludere osservando che anche l'attività del tecnico valutatore esercente una professione intellettuale regolamentata sconta la complessità ed eterogeneità dei saperi, delle conoscenze e delle esperienze, dalle quali non sono escluse le normative.

Di conseguenza, dovendo considerare nel più probabile valore del bene oggetto di scambio anche gli eventuali deprezzamenti e/o costi per la regolarizzazione o sanatoria delle illegittimità, queste si ritiene debbano essere accertate/valutate secondo le *leges artis*, e quindi in base al quadro di conoscenze riassunte finora.

L'elevata alea di incertezza caratterizzante l'ambito normativo richiede particolari scrupoli e cautele, le quali si sostanziano, a mio parere, nell'includere nelle nostre **relazioni** gli iter argomentativi, il processo deduttivo/valutativo compiuto, nell'evidenziare la motivazione (documentazione e rappresentazione delle argomentazioni, del percorso logico, delle informazioni utilizzate per esprimere i giudizi, fattuali e/o contro fattuali, eccetera).

Poi, non escluderei opportuni (necessari) interventi di politica professionale da parte delle nostre rappresentanze (nazionali).

© Romolo Balasso architetto

Consulente libero professionista

Presidente Tecnojus, Centro Studi tecnico-giuridici

NOTA

La presente relazione è frutto del lavoro intellettuale del suo autore, come tale è coperta dai diritti *ex lege* 633/1941, per cui non è copiabile o divulgabile in qualsiasi forma e/o con qualsiasi mezzo senza consenso scritto.

Risulta redatta come dispensa per il webinar del 24 marzo 2022 organizzato da GEOVAL, può costituire atto interno utilizzabile dall'associazione suddetta per l'esercizio e conseguimento dei suoi fini statuari.



GEOVAL
GEOMETRIVALUTATORIESPERTI

Appendice di giurisprudenza

[CdS 8337/2020] Affinché possa ipotizzarsi una ristrutturazione è necessario un minimo di preesistenza edificata, ossia un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura (Cons. Stato, sez. II, n. 8035 del 15 dicembre 2020). Il concetto di costruzione esistente presuppone la possibilità di individuazione della stessa come identità strutturale, in modo da farla giudicare presente nella realtà materiale quale specifica entità urbanistico- edilizia esistente nella attualità, sicché l'intervento edificatorio sulla stessa non rileva quale trasformazione urbanistico-edilizia del territorio in termini di nuova costruzione. Deve, cioè, trattarsi di un manufatto che, a prescindere dalla circostanza che sia abitato o abitabile, possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2004, n. 475 e 15 marzo 1990, n. 293; più di recente, sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

[CdS n. 3352/2021]Peraltro, tale qualificazione di ristrutturazione edilizia risulta coerente a quanto previsto, anche, dalla disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), D.P.R. n. 380/01 nella formulazione *ratione temporis* riferibile alla specie, secondo cui sono da qualificare come 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 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”.

Emerge, dunque, che l'identità di volume è richiesta per gli interventi di ristrutturazione edilizia di carattere ricostruttivo, in cui si assiste alla demolizione e ricostruzione dell'immobile, ma non anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia conservativi, che presuppongono la permanenza dell'originario organismo edilizio, interessato da un insieme sistematico di opere idonee, anche, all'inserimento di nuovi volumi o modifiche della sagoma.

Peraltro, l'art. 10 DPR n. 380/01 (nella formulazione vigente al tempo dei fatti di causa) ha espressamente previsto la necessità del rilascio del permesso di costruire anche per “gli interventi di ristrutturazione edilizia 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”; ammettendo, per l'effetto, la configurazione di interventi di ristrutturazione edilizia idonei a modificare la volumetrica complessiva degli edifici o i prospetti.

Anche questo Consiglio, in subiecta materia, ha precisato che “la ristrutturazione edilizia si caratterizza per la diversità dell'organismo edilizio prodotto dall'intervento di trasformazione rispetto al precedente (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016 n. 4267 e 27 aprile 2016 n. 1619; sez. V, 12 novembre 2015 n. 5184) e che essa si distingue dalla nuova costruzione perché mentre quest'ultima presuppone una trasformazione del territorio, la ristrutturazione è invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, in quanto tale trasformazione vi è in precedenza già stata (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972).

E si è altresì precisato come siano rinvenibili, nell'ambito del citato art. 3, co. 1, lett. d) - almeno fino alla novella del 2013 - due distinte ipotesi di ristrutturazione edilizia:

a) quella contemplata dalla prima parte della norma (c.d. intervento conservativo o risanamento conservativo o restauro conservativo), che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o modifiche della sagoma, nel qual caso abbisogna del permesso di costruire (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2014, n. 2194; sez. IV, 23 aprile 2014, n. 2060);

b) quella (c.d. intervento ricostruttivo) attuata mediante demolizione e ricostruzione, nel rispetto del volume e della sagoma dell'edificio preesistente (Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2014 n. 5988).

Anche alla luce di quanto innanzi esposto, giova precisare che è con riferimento alla ipotesi di ristrutturazione “ricostruttiva” che è richiesta – almeno fino alla novella del 2013 - (oltre alla preesistenza certa del fabbricato identificabile nella sue componenti strutturali, c.d. demoricostruzione, su cui v. da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106), identità di volumetria e di sagoma (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 9 maggio 2014 n. 2384; 6 luglio 2012 n. 3970), affermandosi altresì che, in difetto, si configura una nuova costruzione, con la conseguente applicabilità anche delle norme sulle distanze (Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2014, n. 2060; sez. IV, 30 maggio 2013 n.

2972; 12 febbraio 2013 n. 844; in termini Cass. civ., sez. un., 19 ottobre 2011, n. 21578)”, aggiungendo che a seguito della novella del 2013 “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” (Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2017, n. 443).

Anche recentemente si è affermato che “le tamponature esterne a realizzare in concreto i volumi di un edificio, rendendoli individuabili e calcolabili (Cons. Stato, sez. VI, 27 giugno 2008, n. 3286), con la conseguenza che la realizzazione di tali tamponature produce senz'altro effetti in termini di aumento di volume; “gli interventi edilizi che alterino, anche sotto il profilo della distribuzione interna, l'originaria consistenza fisica di un immobile e comportino l'inserimento di nuovi impianti e la modifica e redistribuzione dei volumi non si configurano come manutenzione straordinaria (né come restauro o risanamento conservativo), ma rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia” (Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4523)” (Consiglio di Stato, sez. II, 13 maggio 2019, n. 3058).

Pertanto:

- posto che gli interventi di ristrutturazione edilizia di natura conservativa, non presupponenti la ricostruzione dell'organismo edilizio preesistente, possono comportare anche una modifica della cubatura, con l'inserimento di nuovi volumi e, quindi, con l'ampliamento della superficie dell'organismo edilizio;
- considerato che nella specie le unità immobiliari per cui è controversia ricadono in una zona per cui è ammessa la ristrutturazione edilizia e che gli interventi eseguiti dagli appellanti, non avendo determinato la demolizione con ricostruzione dei manufatti di proprietà, devono qualificarsi di natura conservativa;

[TAR NA n. 171/2022] 4.5.5. Né assume rilievo, nell'ambito della categoria generale della ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3 comma 1 lett. d) come emergente all'esito della novella del 2020, la circostanza che l'immobile si presenti come un “rudere”, poiché

il legislatore ha espressamente equiparato all'intervento di contestuale demolizione e ricostruzione proprio quello di "ripristino di edifici crollati o demoliti", accomunati dalla medesima finalità di contenimento del consumo di suolo.

Invero, l'indirizzo tradizionale, secondo cui per aversi ristrutturazione edilizia sarebbe comunque necessaria la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un fabbricato dotato di quelle componenti essenziali - murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura - idonee come tali ad assicurargli un minimo di consistenza (così da determinare lo scorrimento nella diversa categoria delle "nuove costruzioni" degli interventi di ricostruzione di "ruderi", vale a dire residui edilizi inidonei a identificare i connotati essenziali dell'edificio), sembra destinato al superamento, alla luce della inequivocabile equiparazione normativa tra "demolizione e ricostruzione" e "ripristino di edifici crollati e demoliti", ovviamente purché anche di questi sia rinvenibile traccia ed accertabile l'originaria consistenza con un'indagine tecnica (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 15 marzo 2021, n. 256; in senso conforme con riguardo anche alla normativa antecedente, Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2019, n. 6654; T.A.R. Liguria, sez. I, 11 giugno 2020, n. 364; T.A.R. Toscana, sez. III, 26 maggio 2020, n. 631).

4.5.6. In sostanza, affinché l'intervento edilizio rigenerativo di un precedente edificio, ovvero di una porzione di territorio a sua volta già compiutamente trasformata, possa essere qualificato ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d) del d.P.R. 380/2001, il legislatore richiede che deve essere "possibile accertarne la preesistente consistenza", così consentendo che tale prova possa essere assolta da parte di chi voglia avvalersi di tale facoltà con ogni mezzo ("l'accertamento della consistenza iniziale del manufatto demolito o crollato deve fondarsi su dati certi ed obiettivi, quali, ad esempio, documentazione fotografica, aerofotogrammetrie e mappe catastali, che consentano di delineare, con un sufficiente grado di sicurezza, gli elementi essenziali dell'edificio diruto" T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 23 dicembre 2019, n. 6098).

[TAR SA n. 278/2022] Il ricorso può essere deciso in forma semplificata, in quanto manifestamente fondato per difetto di un'adeguata motivazione sulle ragioni che hanno condotto il Comune ad escludere che il bene della ricorrente sia qualificabile come "edificio esistente".

Per vero, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, si collocano nella 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".

Il concetto di "edificio", di cui alla lett. d), si ricava dal termine equipollente di "costruzione", di cui alla successiva lett. e.5), che comprende "l'installazione di manufatti

leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti”.

[TAR VE, 910/2021]

Il ricorrente non ha, in definitiva, assolto all'onere probatorio che grava su colui debba dimostrare la preesistente consistenza del fabbricato andato distrutto o demolito, tenuto conto che, secondo la giurisprudenza, “...gli interventi sul patrimonio edilizio esistente presuppongono necessariamente un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura ovvero la possibilità di individuare l'edificio preesistente nella sua identità strutturale, quale specifica entità urbanistico-edilizia esistente nella attualità; declinandosi altrimenti l'intervento come volto a realizzare una nuova costruzione e non la ricostruzione di un precedente immobile” (Cons. Stato Sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

A ciò si aggiunga che, secondo quanto risulta dagli atti, i luoghi sono stati modificati, attraverso la perimetrazione della base del presunto edificio, mediante il collocamento di sassi e pietre varie, rendendo viepiù impossibile approfondire e verificare ulteriormente l'originario stato dei luoghi.

L'obiettivo impossibilità di verificare la consistenza dell'immobile diruto, accertata nel corso del sopralluogo del maggio 2018, giustifica il superamento delle valutazioni operate dal Comune, previo parere favorevole vincolante della Soprintendenza. nelle precedenti autorizzazioni paesaggistiche rilasciate sulla base di una ricostruzione dell'effettiva consistenza dell'immobile diruto che si sono rivelate difformi rispetto alla realtà accertata sul luogo dai tecnici comunali.

[TAR FI, 1151/2021] 3.1.1. L'art. 3 co. 1 lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, nel testo modificato dall'art. 30 del d.l. n. 69/2013, include fra gli interventi di ristrutturazione edilizia il “ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”. Per gli immobili sottoposti a vincoli, è richiesto altresì il rispetto della medesima sagoma

dell'edificio preesistente.

L'art. 134 co. 1 della legge urbanistica toscana n. 65/2014 recepisce le indicazioni del legislatore statale e, a sua volta, qualifica come interventi di “ristrutturazione edilizia ricostruttiva” quelli consistenti nel “ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, previo accertamento della originaria consistenza e configurazione” (lett. h, n. 4), dai quali distingue – per escluderlo dall'ambito della ristrutturazione – “il ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, previo accertamento della originaria consistenza e configurazione, attraverso interventi di ricostruzione comportanti modifiche della sagoma originaria, laddove si tratti di immobili sottoposti ai vincoli di cui al Codice” (lett. i).

Anteriormente alla novella del 2013, la giurisprudenza riteneva che per aversi ristrutturazione edilizia fosse necessaria la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un fabbricato dotato di quelle componenti essenziali – murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura – idonee come tali ad assicurargli un minimo di consistenza e a farlo giudicare presente nella realtà materiale. La ricostruzione di ruderi, vale a dire residui edilizi inidonei a identificare i connotati essenziali dell'edificio, veniva pertanto ricondotta nell'alveo della nuova costruzione, non rilevando in contrario la possibilità di risalire attraverso complesse indagini tecniche all'originaria consistenza di un manufatto oramai non più esistente come tale (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106, e i numerosi precedenti ivi citati).

Tale indirizzo appare superato alla luce dell'intervento legislativo che ha esteso l'ambito della ristrutturazione all'ipotesi della ricostruzione di edifici, anche ridotti a rudere, dei quali sia possibile risalire alla consistenza iniziale. Tuttavia, per quanto allargato, il concetto di ristrutturazione non può ontologicamente prescindere dall'apprezzabile traccia di una costruzione preesistente, mancando la quale non si ravvisa il tratto distintivo fondamentale che caratterizza la ristrutturazione rispetto alla nuova edificazione. Questo è rappresentato, a norma della definizione generale dettata dall'art. 3 d.P.R. n. 380/2001, dalla “trasformazione” di organismi edilizi, la quale presuppone che l'intervento si riferisca a una porzione di territorio a sua volta già compiutamente trasformata (da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 907).

Connaturata alla ristrutturazione edilizia è la ragion d'essere del recupero e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, strumentale alla sempre più avvertita esigenza di contenere il consumo di suolo. E tale è la ratio sottesa allo stesso art. 30 del d.l. n. 69/2013, cit., come si ricava dai lavori preparatori e, segnatamente, dalla relazione illustrativa del decreto-legge, che dà conto della volontà del legislatore di estendere il campo applicativo della ristrutturazione, includendovi anche la ricostruzione degli edifici crollati o demoliti, proprio in vista dell'obiettivo di evitare per quanto possibile l'ulteriore consumo del territorio (“Al fine di favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio

esistente ed evitare ulteriore consumo del territorio, si agevolano gli interventi di ristrutturazione edilizia volti a ricostruire un edificio con il medesimo volume dell'edificio demolito, ma anche con sagoma diversa dal precedente, e si ricomprendono tra gli interventi di demolizione e ricostruzione classificati come 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”).

Se così è, il testo novellato dell'art. 3 d.P.R. n. 380/2001 deve essere letto nel senso che il “ripristino” di edifici, per integrare ristrutturazione, richiede l’esistenza almeno di un rudere o comunque di resti attestanti la presenza dell’edificio, ancorché per risalire alla consistenza originaria dell’immobile occorra svolgere indagini di carattere tecnico-storico.