

Demolizione e ricostruzione: qualificazione e legittimazione dell'intervento edilizio

Un'interessante sentenza del Consiglio di Stato entra nel merito delle condizioni per qualificare e legittimare un intervento di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia

di [Gianluca Oreto](#) – 20.11.2024

Negli ultimi anni, il legislatore è intervenuto ripetutamente per ridefinire il concetto di **ristrutturazione edilizia**, contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Ristrutturazione edilizia e demoricostruzione: interviene il Consiglio di Stato

Tra le modifiche più significative vi è l'estensione della categoria agli interventi di demolizione e ricostruzione, anche in caso di edifici crollati o demoliti, purché ne sia accertata la preesistente consistenza. Un cambiamento finalizzato a favorire la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, semplificando gli interventi di recupero, che va letto e interpretato ai sensi del successivo comma 2 del citato art. 3, che chiarisce il rapporto tra questa definizione e le normative locali. Pur affermando la prevalenza delle definizioni di interventi edilizi sugli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi, tale disposizione lascia spazio a normative speciali, come quelle di tutela ambientale, che possono imporre limiti ulteriori.

Un esempio concreto è fornito da una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza 16 settembre 2024, n. 7594), che ha approfondito il rapporto tra normativa generale e regolamenti locali.

La definizione di ristrutturazione edilizia

Preliminarmente, vale la pena osservare come la citata lettera d), comma 1, art. 3, del Testo Unico Edilizia (TUE), sia stata modificata negli ultimi anni:

- il D.Lgs. n. 301/2002 ha sostituito le parole *"successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente"* con le seguenti: *"ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente"*;
- il D.L. n. 69/2013 all'ultimo periodo ha soppresso le parole *"e sagoma"* e dopo la parola *"antisismica"* ha aggiunto *"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"*;
- il D.L. n. 76/2020 ha sostituito il terzo e il quarto periodo con i seguenti *"Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria"*;

- il D.L. n. 17/2022 al sesto periodo, dopo le parole "*decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,*" ha inserito le seguenti "*ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice,*";
- il D.L. n. 50/2022 al sesto periodo ha sostituito le parole "*dell'articolo 142*" con le seguenti "*degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142*".

Di seguito la versione originale della definizione di ristrutturazione edilizia e quella vigente.

Definizione di ristrutturazione edilizia (art. 3, comma 1, lettera d), d.P.R. n. 380/2001)	
Versione originale	Versione vigente
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 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 per l'adeguamento alla normativa antisismica.	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 altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Due versioni completamente differenti che evidenziano un cambio di paradigma del legislatore, oggi più orientato verso gli interventi di recupero dell'esistente.

Come anticipato in premessa, nella definizione di "ristrutturazione edilizia", così come in tutte quelle contenute all'art. 3, comma 1, del TUE, va ricordato il contenuto del successivo comma 2 a mente del quale:

“Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490”.

Il caso oggetto della sentenza del Consiglio di Stato

Il rapporto tra i due commi è oggetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 7594/2024 resa in riferimento ad una richiesta di censimento dei resti di un fabbricato nell'elenco dei ruderi presenti nell'area di protezione di un Parco naturale regionale sottoposto ad apposito regolamento.

In particolare, le norme di attuazione del Piano del Parco prevedono il censimento del patrimonio edilizio esistente e demandano ad apposito regolamento l'individuazione dei casi in cui è possibile la ricostruzione dei ruderi, a condizione che sussistano i muri perimetrali in misura almeno pari ad un terzo della struttura preesistente.

Dalla richiesta di censimento del privato, dunque, il Consiglio dell'Ente Parco ha espresso parere favorevole all'inserimento dei resti nell'elenco dei ruderi di cui all'allegato “C” del Regolamento per la riqualificazione del patrimonio edilizio *“con la notazione che lo stesso rudere non potrà comunque essere ricostruito in quanto non risultano visibili i muri perimetrali con una consistenza pari ad almeno 1/3 della struttura muraria preesistente”.*

Parere portato prima al giudizio del Tribunale Amministrativo Regionale e poi del Consiglio di Stato.

Tralasciando l'esito della sentenza circa la legittimità dell'Ente di inserire una “annotazione”, molto interessante è l'interpretazione fornita in merito alla definizione di ristrutturazione edilizia esistente e le disposizioni speciali contenute nelle norme tecniche di attuazione e nel regolamento per la riqualificazione del patrimonio edilizio del parco, le quali prescrivono che per poter ricostruire, nell'ambito di un intervento sull'esistente, un rudere *“occorre che risultino ancora visibili i muri perimetrali con una consistenza pari ad almeno 1/3 della struttura muraria ipotizzata preesistente”.*

Ristrutturazione edilizia tra norme urbanistiche e speciali

Su questo argomento il Consiglio di Stato ha condiviso il giudizio del TAR che ha rilevato il carattere speciale – e come tale non cedevole - della normativa applicata dall'Ente Parco rispetto a quella generale contenuta nel Testo Unico Edilizia.

In particolare, è stato osservato che le modifiche intervenute hanno inciso sul concetto normativo di ristrutturazione edilizia che, secondo l'interpretazione corrente, postulava la preesistenza di un organismo dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura.

Ad oggi, la nuova definizione consente di porre in essere interventi di ristrutturazione edilizia anche sui ruderi, a condizione che il proprietario sia in grado di dimostrarne la consistenza originaria.

Ciò non implica, però, che i ruderi siano suscettibili di ricostruzione a prescindere dalle previsioni della disciplina urbanistica di zona né fa venir meno la potestà del pianificatore di operare scelte che, alla luce del peculiare contesto territoriale dell'area di protezione, escludono interventi volti al recupero di strutture edilizie ormai non più riconoscibili.

Infatti, mentre il legislatore ha operato sul piano definitorio generale, dilatando la categoria della ristrutturazione edilizia, la disciplina dell'Ente Parco, che si colloca su un piano del tutto diverso, seleziona gli interventi ammissibili avendo riguardo, non alla loro qualificazione giuridica (ristrutturazione o nuova costruzione), ma all'entità della struttura muraria “superstite”.

Tale selezione costituisce frutto di una precisa scelta intesa alla conservazione delle caratteristiche paesaggistiche del territorio protetto, in coerenza con le finalità statutarie dell'Ente Parco, cui non può essere opposto il sopravvenuto ampliamento in termini generali dei confini della ristrutturazione edilizia.

Con tale motivazione l'appello è stato respinto.