

L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia nel T.U. edilizia

Alcune recenti sentenze del Consiglio di Stato sembrano evidenziare che il concetto di “*ristrutturazione edilizia*” dovrebbe essere tenuto ben distinto da quello di “*nuova costruzione*”, perché non appare legittimo sussumere nella prima categoria giuridica anche quegli interventi edilizi di demo-ricostruzione che stravolgono le linee essenziali dell'abitazione originaria e/o la sagoma e/o il sedime e/o il volume complessivo dell'edificio.

A titolo esemplificativo si riportano i seguenti passaggi: “*Ritiene invece il Collegio che la questione sollevata dall'appellante deve essere affrontata alla luce del consolidato orientamento di questo Consiglio secondo cui quando un manufatto viene stravolto nelle sue caratteristiche essenziali, così come autorizzate, l'intervento è da qualificare non di “ristrutturazione” bensì di “nuova costruzione”. Con tale locuzione si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni lato sensu intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo (il cui tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento) che possono sostanzarsi o nella costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati o nell'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma stabilita (Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2020, n. 1536). Orbene, nella nozione di nuova costruzione possono rientrare anche gli interventi di ristrutturazione qualora, in considerazione dell'entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell'immobile, possa parlarsi di una modifica radicale dello stesso, con la conseguenza che l'opera realizzata nel suo complesso sia oggettivamente diversa da quella preesistente (Cons. Stato, sez. II, 6 aprile 2020, n. 2304). La ristrutturazione edilizia sussiste solo quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso, mentre laddove esso sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria (allungamento delle falde del tetto, perdita degli originari abbaini, sopraelevazione della cassa scale, etc.), l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione. Pur consentendo l'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380/2001 di qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei*

prospetti, tuttavia occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328)" (Consiglio di Stato, sez. VI, 13.01.2021, n. 423) ed ancora: *"la giurisprudenza ha individuato due ipotesi di ristrutturazione edilizia: la ristrutturazione edilizia cd. "conservativa", che poteva comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o modifica della sagoma, e la ristrutturazione edilizia cd. "ricostruttiva", attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione, che doveva rispettare il volume e la sagoma dell'edificio preesistente (configurandosi, in difetto, una nuova costruzione), sicché la ristrutturazione edilizia senza demolizione e ricostruzione non doveva necessariamente rispettare l'originaria sagoma e volume del fabbricato, essendo ammessi l'inserimento di nuovi volumi o modifiche della sagoma tali da portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente (ex ceteris, C.d.S., sez. II, 29 gennaio 2020, n. 742; anche la giurisprudenza penale ha riconosciuto che volumetria e sagoma dovessero rimanere identiche soltanto nei casi di ristrutturazione attuata attraverso demolizione e ricostruzione, non ponendosi come limiti per gli interventi di ristrutturazione che non comportassero la previa demolizione: ex aliis, Cass. pen., sez. III 17 febbraio 2010, n. 16393)"* (Consiglio di Stato, sez. II, 15.01.2021, n. 491).

Tuttavia, nonostante si tratti di pronunce assai recenti, esse applicano un concetto di *"ristrutturazione edilizia"* vigente cd. *ratione temporis*, come ben si evince anche nell'arresto da ultimo citato: *"Sulla scorta di quanto previsto dagli artt. 3 e 10, comma 1 lettera c), del D.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente al momento della presentazione della D.I.A. per l'intervento per cui è causa"*.

Allo stato attuale, invece, le definizioni di *"ristrutturazione edilizia"* si rivengono negli artt. 2 bis, c. 1 ter e 3, c. 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, come modificati dal d.l. n. 76/2020 (cd. decreto semplificazioni), a tenore dei quali è ammesso demolire e ricostruire un fabbricato anche alterandolo nelle sue linee essenziali e/o nella sagoma e/o nel sedime e/o nel volume globale, senza che ciò comporti l'assunzione del progetto nella categoria della *"nuova costruzione"*.

Infatti, nessuna rilevanza giuridica potrebbe assumere la circostanza che, ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. e.1) del d.P.R. n. 380/2001, sono da considerarsi comunque tali *"la costruzione di manufatti"*

edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6)".

Al contrario, sia che l'intervento di demo-ricostruzione avvenga senza incrementi di volume sia che lo stesso preveda l'applicazione degli *"incrementi e/o incentivi volumetrici"* ai sensi e per l'effetto della l.r. Veneto n. 14/2019 (cd. Veneto 20150) e/o degli strumenti urbanistici comunali, appare indubitabile che le definizioni di *"ristrutturazione edilizia"* *de quibus* abbiano portata generale rispetto alla surriferita definizione di *"ampliamento"* intesa in senso atomistico, non essendo giuridicamente corretto parcellizzare l'intervento edilizio e distinguere dalla *"ristrutturazione edilizia"* *strictu sensu* intesa quegli ampliamenti edilizi comportanti una *"nuova costruzione"* che, ora, sono espressamente previsti e recepiti dalla nuova definizione in esame: *"Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti"* (cfr. art. 2, bis c. 1 ter) ed ancora: *"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"* (cfr. art. 3, c. 1, lett. d)).

In sostanza, appare quanto mai opportuno e necessario che le Pubbliche Amministrazioni ed i professionisti tecnici si sgancino dai *"vecchi"* retaggi connessi alla *"vecchia"* definizione di *"ristrutturazione edilizia"* che, *medio tempore*, ha subito così importanti cambiamenti, in fatto ed in diritto, da essere stata completamente svuotata nei suoi contenuti tradizionali.

In conclusione, a parere di chi scrive, pare potersi davvero sostenere che, nonostante i confini tra queste due definizioni giuridiche siano ormai alquanto labili ed indeterminati, il concetto di *"ristrutturazione edilizia"* comprenda ora la pressoché totalità degli interventi edilizi che si possono eseguire sull'edificato esistente, non apparendo nè corretto né confacente all'evoluzione normativa indagare e scandagliare l'entità delle modifiche eseguite rispetto allo stato pre-esistente, per ricondurle nell'una o nell'altra definizione (cfr. sentenze del Consiglio di Stato succitate).

Solo con la consapevolezza (ed anche con il coraggio) di seguire tale moto evolutivo di cambiamento si potrà dare effettivo rilancio all'economia nazionale-regionale-locale affossata dalla pandemia da Covid-19, al fine di realizzare quell'agognata e sentita rigenerazione urbana delle nostre città acclamata da più parti.

D'altronde, lo stesso Socrate ammoniva che: *“il segreto del cambiamento è concentrare tutte le energie non nel combattere il vecchio, ma nel costruire il nuovo”*.

Malo, 4 maggio 2021

Avv. Matteo Acquasaliente

per www.italiaus.it