

Nozione di ristrutturazione edilizia

Data di pubblicazione: 23/10/2017

Si segnala la **sentenza 12 ottobre 2017 n. 4728**, con cui la **Quarta Sezione del Consiglio di Stato** ha chiarito quali siano i tratti caratterizzanti dell'intervento qualificabile come "*ristrutturazione edilizia*", ai sensi dell'articolo 3, lett. d) del DPR n. 380/2001.

Il caso di specie, sottoposto all'esame del Giudice, riguarda la riconducibilità o meno di un intervento di ricostruzione di un immobile crollato alla tipologia della ristrutturazione edilizia; in particolare, la questione di cui si controverte è relativa l'assoggettabilità o meno del manufatto ricostruito al rispetto delle distanze minime prescritte dallo strumento urbanistico per le nuove edificazioni.

A tal proposito, si evidenzia che la giurisprudenza amministrativa ha più volte analizzato la tipologia della "*ristrutturazione edilizia*", soprattutto al fine di distinguerla dalla ipotesi di nuova costruzione, di cui alla successiva lett. e) dell'articolo 3, comma 1 del DPR n. 380/2001.

Tali disposizioni, tuttavia, sono state oggetto di molteplici interventi modificativi ed integrativi e, di conseguenza, precisa il Giudice, "*al fine di verificare la rispondenza del concreto intervento edilizio al tipo normativo, occorre di volta in volta individuare la norma vigente al momento del conseguimento del titolo edilizio*". A tal fine, è utile innanzitutto precisare che, fino al 2013¹, si possono individuare due distinti tipi di ristrutturazione: la ristrutturazione edilizia cd. "*conservativa*" e la ristrutturazione edilizia cd. "*ricostruttiva*".

In generale, è stato affermato che la ristrutturazione edilizia si caratterizza per la diversità dell'organismo edilizio prodotto dall'intervento di trasformazione rispetto al precedente² 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 stata³. Con riferimento alla ipotesi di ristrutturazione c.d. "*ricostruttiva*"⁴, è stato invece precisato che è richiesta identità di volumetria e di sagoma⁵, affermandosi altresì che, in difetto, si configura una nuova costruzione, con la conseguente applicabilità anche delle norme sulle distanze⁶.

¹ Cioè fino alle modifiche apportate dal D.L. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013

² Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016 n. 4267 e 27 aprile 2016 n. 1619; sez. V, 12 novembre 2015 n. 5184

³ Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972

⁴ Ristrutturazione "*attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione, nel rispetto del volume e della sagoma dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, viene a configurarsi una nuova costruzione*" (Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2014 n. 5988)

⁵ Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 9 maggio 2014 n. 2384; 6 luglio 2012 n. 3970

⁶ Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2013 n. 2972; 12 febbraio 2013 n. 844

Già nel testo originario dell'articolo 3, comma 1, lett. d)⁷, erano quindi presenti due tipologie di ristrutturazione edilizia, identiche quanto alla finale realizzazione di un *“organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”*, ma distinte a seconda che vi fosse demolizione o meno del fabbricato preesistente. Quest'ultima, ove effettuata, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la *“fedele ricostruzione di un fabbricato identico”*.

Il DPR n. 301/2002 ha apportato alla definizione di ristrutturazione alcune modifiche, facendo venir meno sia lo specifico riferimento alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali, sia il più generale concetto di fedele ricostruzione; conseguentemente, nel caso di demolizione e ricostruzione, per potersi definire l'intervento quale *“ristrutturazione edilizia”*, lo stesso doveva portare ad un manufatto *“con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”*.

Infine, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l'articolo 30, comma 1, lett. a), del D.L. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013.

Attualmente, quindi, sono interventi di 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”*.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, per quanto attiene la ristrutturazione c.d. *“ricostruttiva”* l'unico limite ora previsto è quello della identità di volumetria, rispetto al manufatto demolito, salve *“innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”*, e ad

⁷ La norma, nella formulazione originaria, prevedeva che fossero interventi di *“ristrutturazione edilizia”*, quelli *“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”*

eccezione degli immobili sottoposti a vincolo, per i quali è altresì prescritto il rispetto della “medesima sagoma di quello preesistente”.

Ciò posto, il Giudice conclude che, nell’ipotesi in cui il manufatto che costituisce il risultato di una ristrutturazione edilizia venga comunque ricostruito con coincidenza di area di sedime e di sagoma, esso potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze e forse preesisteva anche alla loro previsione normativa⁸; viceversa, “nel caso in cui il manufatto venga ricostruito senza il rispetto della sagoma preesistente e dell’area di sedime, come pure consentito dalle norme innanzi indicate, occorrerà comunque il rispetto delle distanze prescritte, proprio perché esso – quanto alla sua collocazione fisica – rappresenta un novum, come tale tenuto a rispettare – indipendentemente dalla sua qualificazione come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione – le norme sulle distanze”.

Per completezza, si segnala che la medesima Sezione ha già affrontato tematiche analoghe a quelle oggetto della presente disamina con le sentenze 2 febbraio 2017 n. 443 e 20 aprile 2017 n. 1847.

⁸ Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 2017 n. 4337: “la disposizione dell’art. 9 n. 2 D.M. n. 1444 riguarda “nuovi edifici”, intendendosi per tali gli edifici (o parti e/o sopraelevazioni di essi: Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2016 n. 3522) “costruiti per la prima volta” e non già edifici preesistenti, per i quali, in sede di ricostruzione, non avrebbe senso prescrivere distanze diverse”.