

RIVISTA GIURIDICA DELL' EDILIZIA

FONDATA DA

ALDO M. SANDULLI

DIRETTA DA

GIUSEPPE GUARINO - MARIA ALESSANDRA SANDULLI

COMITATO SCIENTIFICO

S. BELLOMIA - G. D'ANGELO

A. GUARINO - F. LÓPEZ RAMÓN - J. MORAND-DEVILLER - V. PARISIO - G. SANTANIELLO
V. SPAGNUOLO VIGORITA - M.R. SPASIANO - P. STELLA RICHTER - P. VECCHI

Si segnalano all'attenzione del lettore

Corte costituzionale, 23 marzo 2012, n. 66, *sul riparto di competenza legislativa Stato-Regioni in materia di aree di interesse paesaggistico*

Cassazione civile, Sez. II, 23 febbraio 2012, n. 2741, *sulla legittimità della collocazione di una canna fumaria sul muro condominiale*

Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sez. II, 14 febbraio 2012, n. 234, *sui presupposti per il rilascio del permesso di costruire*

Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, Sez. III, 28 febbraio 2012, n. 391, *sugli oneri di urbanizzazione e l'ordine di ripristino*

Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sez. II, 8 marzo 2012, n. 298, *sulla natura della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) e la tutela del terzo controinteressato*



GIUFFRÈ EDITORE

PIER LUIGI PORTALURI, <i>La discrezionalità strumentale della stazione appaltante e il modello organizzativo ex d. lgs. n. 231/01</i>	91
PAOLO TANDA, <i>Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione</i>	103
<i>Segnalazioni bibliografiche</i>	126

Parte Terza: LEGISLAZIONE - NOTIZIE - COMMENTI

LEGISLAZIONE (a cura di Salvatore Bellomia, Silvia De Paolis, Francesca Tedeschi)	39
<i>Legislazione regionale e provinciale</i>	39
<i>Commenti</i>	
SALVATORE BELLOMIA, <i>La seconda circolare della Regione Lazio sul Piano Casa; ovvero, se errare è umano...</i>	66

INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA E DI RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA: IN PARTICOLARE L'IPOTESI DI DEMOLIZIONE E SUCCESSIVA RICOSTRUZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La prevalente disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica. — 3. La disciplina dettata dal t. u. dell'edilizia. — 4. La demolizione e successiva ricostruzione. — 5. Discrimine tra interventi di ristrutturazione edilizia, di manutenzione straordinaria e di restauro o risanamento conservativo.

1. *Introduzione.*

La recente sentenza n. 309 del 21 novembre 2011 della Corte costituzionale, chiarendo finalmente che non può costituire intervento di ristrutturazione edilizia (1) la integrale demolizione con successiva ricostruzione senza il rispetto

(1) AA.VV., *Codice edilizia e urbanistica*, Milano, 2012; AA.VV., *Diritto del Governo del Territorio*, Torino, 2010; S. ANTONIAZZI, *La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista dal testo unico, nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 64; S. ANTONIAZZI, *Ristrutturazione edilizia ed interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente: alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche essenziali*, in questa *Rivista*, 2005, I, 127 ss.; ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Napoli, 2004; AZZENA, *Per una meditazione dell'orientamento giurisprudenziale in tema di ristrutturazione di edificio preesistente*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 173; BEFFA, *Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti*, in *Il not.*, 2003, 57; BERRA, *Ancora incertezze in ordine al regime giuridico delle opere di demolizione e fedele ricostruzione di fabbricato preesistente*, in *Giur. cost.*, 1993, I, 565; BIGOLARO, *I limiti estremi della ristrutturazione edilizia: demolizione, ricostruzione e trasporto di volumi*, in *Riv. giur. urb.*, 1993, 97; BORELLA, *Ancora in tema di ricostruzione e ristrutturazione: incertezze e novità nella giurisprudenza*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 483; BREGANZE, *Permesso di costruire: novità (e conferme) nell'ambito di applicazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 86; CALICE, *Fedele ricostruzione di immobile demolito e sua circolazione* (nota a T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 9 aprile 2003 n. 1653, Nigri c. Comune di Foggia, Regione Puglia e A. e P. s.a.s.), in *Not.*, 2004, I; CHINELLO, *Ristrutturazioni e distanze legali nel nuovo testo unico sull'edilizia*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 40, 74 ss.; N. D'ANGELO, *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; F. DELLO SBARBA, *Gli elementi distintivi della ristrutturazione edilizia*, in questa *Rivista*, 2009, I, 348 ss.; A. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 1998, 2002, e 2003; D. FODERINI, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in questa *Rivista*, 2000, II, 65; GRISAFI, *Brevi osservazioni sulla ristrutturazione edilizia*, in *Giur. amb.*, 1994, 338; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di co-*

della sagoma del preesistente fabbricato, rende opportuno fare il punto della situazione su tali concetti non di rado forieri di dubbi interpretativi.

2. *La previgente disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica.*

Già la precedente normativa distingueva gli interventi di ristrutturazione edilizia da quelli di ristrutturazione urbanistica (2): la prima categoria di interventi trovava il riferimento normativo nell'art. 31, lett. *d*, l. n. 457/1978, che li definiva come «quelli rivolti a trasformare 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 dei nuovi elementi ed impianti». La seconda categoria di interventi era contenuta nella successiva lett. *e* del medesimo art. 31 che qualificava tali interventi di ristrutturazione urbanistica come «quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale» (3).

struire, Padova, 2004; LEONDINI, *Sulla disciplina applicabile alla ricostruzione di edifici distrutti*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 183; A. MANDARANO, *Demolizione e ricostruzione: l'impervio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione*, in *Urb. amb.*, 2000, 1125; A. MONACO (a cura di), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Napoli, 2003; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003; C. NICOLINI, *Demolizione e ricostruzione: quando è un intervento di ristrutturazione?*, in questa *Rivista*, 1998, II, 99; C. NICOLINI, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in questa *Rivista*, 2011, I, 1449 ss.; E. PICARDI, *La sostituzione edilizia. Demolizione e ricostruzione di opere nella giurisprudenza: tra manutenzione, ristrutturazione e nuova opera*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, II, 247; PIFFERI, *Abbattimento e ricostruzione di edificio: non costituiscono ricostruzione edilizia*, in *Ammin. it.*, 1986, 506; RODELLA, *Il concetto di ristrutturazione edilizia e le incertezze e oscillazioni in giurisprudenza*, in *N. rass.*, 1990, 1089; M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni sul regime della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti*, in questa *Rivista*, 1991, I, 255; SCISCIOLI, *Se i limiti di cubatura e sagoma sono rispettati l'intervento è considerato una ristrutturazione* (nota a T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 22 luglio 2004 n. 3210), in *Guida dir.*, 2004, n. 32, 90; P. TANDA, *Rassegna di giurisprudenza delle opere edilizie soggette a concessione*, in *Riv. pen. econ.*, 1991, 195; P.M. VIPIANA, *La rovina integrale dell'edificio vanifica la possibilità di ristrutturarlo*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, 340.

(2) Per l'opportuna analisi dell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale nella materia in esame si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Ristrutturazione edilizia*, cit., in questa *Rivista*, 2005, I, 127 ss.; D. FODERINI, *La ristrutturazione edilizia mediante integrale evoluzione e ricostruzione delle opere*, *ivi*, 2000, I, 65 ss.; C. NICOLINI, *Demolizione e ricostruzione quando c'è un intervento di ristrutturazione?*, *ivi*, 1998, I, 99 ss.; M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni sul regime della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti*, *ivi*, 1991, I, 255 ss.

(3) Afferma P. MAZZONI, *Diritto urbanistico*, Milano, 2000, 456, che gli interventi di ristrutturazione urbanistica, se eseguiti senza concessione, trovano la loro sanzione nella lett. *c* dell'art. 20 l. n. 47/1985, in quanto sono subordinati all'elaborazione preventiva dello strumento urbanistico di attuazione (piani di recupero), con conseguente loro assimilabilità ai lavori di lottizzazione. Invece, secondo BRESCIANO, PADALINO MORICHINI, *I reati urbanistici*, Milano, 2000, 142, se si tratta di interventi totalmente privi di concessione aventi per oggetto immobili ristrutturati senza aumento del carico urbanistico (cioè soggetti a ristrutturazione edilizia), il regime sanzionatorio è quello di cui alla lett. *b* dell'art. 20 l. n. 47/1985. Se, tuttavia, si realizza un aumento dei lotti o un aumento del carico urbanistico mediante creazione di ulteriori unità

3. *La disciplina dettata dal t. u. dell'edilizia.*

Il t. u. 380/01 ha mantenuto la sopraindicata differenziazione, prevedendo all'art. 10, comma 1, la necessità del permesso di costruire (oltre che per gli interventi di nuova costruzione) proprio per gli interventi di ristrutturazione urbanistica e per quelli di ristrutturazione edilizia (4) che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (5).

Le summenzionate tipologie di interventi sono individuate dall'art. 3, comma 1, t. u. cit., che alla lett. *f* definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica come quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, ed anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. È chiaro che in questo caso è imprescindibile una pluralità di interventi da realizzare, in quanto singole iniziative non possono essere ricondotte nella nozione di ristrutturazione urbanistica.

È, poi, la lett. *d* dell'art. 3, comma 1, t. u. cit. a definire gli interventi di ristrutturazione edilizia come 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 (6). Nell'ambito

abitative (o industriali o commerciali, ecc.), sussiste l'ipotesi prevista dalla lett. *c* dell'art. 20 cit., analogamente al caso in cui gli interventi abusivi riguardino immobili situati in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale.

(4) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 marzo 2009 n. 9894 (c.c. 20 gennaio 2009), in questa *Rivista*, 2009, 3, 960. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 23 gennaio 2007 n. 1893 (c.c. 14 dicembre 2006), C., in *www.lexambiente.it*, il t. u. n. 380/01 ha introdotto, in sostanza, uno sdoppiamento della categoria delle ristrutturazioni edilizie come disciplinata, in precedenza, dall'art. 31, lett. *d*, della l. n. 457/1978, riconducendo ad essa anche interventi che ammettono integrazioni funzionali e strutturali dell'edificio esistente, pure con incrementi limitati di superficie e di volume. Deve ritenersi, però che le modifiche del « volume », ora previste dall'art. 10 del t. u., possono consistere in diminuzioni o traslazioni di volumi preesistenti ed in incrementi volumetrici modesti, poiché, qualora si ammettesse la possibilità di un sostanziale ampliamento dell'edificio, verrebbe meno la linea di distinzione tra « ristrutturazione edilizia » e « nuova costruzione ». L'attività di ristrutturazione può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi ad altri tipi. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, che non devono essere riguardate partitamente ma valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo.

(5) Sul punto cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2006 n. 8303 (ud. 9 febbraio 2006), in *www.italggiure.giustizia.it*. Secondo Cass. pen., Sez. III, 9 ottobre 2003 n. 38586, D., in *Riv. pen.*, 2004, 895, la ratio della normativa in esame è quella di consentire il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente e le zone di recupero possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi ed intere aree con la conseguenza che la disciplina ivi prevista si applica non solo a insediamenti residenziali, ma anche ad insediamenti produttivi, in quanto esiste un pari interesse pubblico a recuperare i due diversi tipi di insediamento.

(6) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 28 settembre 2009 n. 38088 (c.c. 23 giugno 2009), R., ha

degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

La ristrutturazione edilizia non è tenuta al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente e differisce sia dalla manutenzione straordinaria (che non può comportare aumento della superficie utile o del numero delle unità immobiliari, né modifica della sagoma o mutamento della destinazione d'uso) sia dal restauro e risanamento conservativo (che non può modificare in modo sostanziale l'assetto edilizio preesistente e consente soltanto variazioni d'uso «compatibili» con l'edificio conservato).

La stessa attività di ristrutturazione, del resto, può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi agli altri tipi innanzi indicati. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, che non devono essere riguardate partitamente, ma valutate nel loro complesso, al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo (7).

In definitiva, dal combinato disposto degli artt. 3, comma 1(8), e 10, comma 1(9), t. u. cit. si evince l'esistenza di due distinte tipologie di ristrutturazione edilizia, l'una «con demolizione e successiva fedele ricostruzione» e l'altra «con ampliamento»: la prima è caratterizzata dal rispetto della preesistente sagoma, oltre che della volumetria, dell'area di sedime e delle caratteristiche dei materiali dell'immobile abbattuto; la seconda, invece, è connotata da carattere

evidenziato che il t. u. n. 380/2001 ha introdotto uno sdoppiamento della categoria delle ristrutturazioni edilizie, riconducendo ad essa anche interventi che ammettono integrazioni funzionali e strutturali dell'edificio esistente, pure con incrementi limitati di superficie e di volume. Deve, però, ritenersi che le «modifiche del volume», previste dall'art. 10 possono consistere in diminuzioni o trasformazioni dei volumi preesistenti ed in incrementi volumetrici modesti, poiché, qualora si ammettesse la possibilità di un sostanziale ampliamento dell'edificio, verrebbe ovviamente meno la linea di demarcazione tra «ristrutturazione edilizia» e «nuova opera». Cass. pen., Sez. III, 23 gennaio 2007 n. 1893 (c.c. 14 dicembre 2006), C., in www.lexambiente.it, ha specificato che la ristrutturazione edilizia non è tenuta al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente.

(7) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 marzo 2009 n. 9894 (c.c. 20 gennaio 2009), in questa *Rivista*, 2009, 3, 960.

(8) Secondo cui «*si intendono per (...) "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 e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica (...)*».

(9) Secondo cui «*Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire (...) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso*».

innovativo, pur entro limiti tali da non alterare gli elementi strutturali che qualificano il fabbricato preesistente (10).

In particolare, per quanto riguarda l'intervento di ristrutturazione edilizia attuato con demolizione e successiva fedele ricostruzione, ne costituiscono elementi essenziali i sopraindicati profili identificativi, nel senso che la mancanza di uno solo di essi (come, ad esempio, il rispetto della sagoma iniziale, da intendersi come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale) ha l'effetto di far configurare l'intervento come una «nuova costruzione» e non come una «ristrutturazione edilizia», con la conseguenza della necessità del permesso edilizio e non del semplice titolo abilitativo tacito oggi definito s.c.i.a. Si può ricorrere a tale ultimo titolo nella sola sopraindicata ipotesi di ristrutturazione edilizia attuata con demolizione e successiva fedele ricostruzione: infatti, soltanto in questo caso l'intervento ha finalità conservativa, escludendo ogni possibilità che, attraverso un maggiore ingombro del manufatto, si determini l'occupazione di aree e spazi ulteriori rispetto a quelli già interessati dal precedente fabbricato. Deve ritenersi che tale regola valga in ogni caso, anche — ad esempio — nell'ipotesi in cui il manufatto aggiuntivo sia collocato sotto il piano di campagna, per essere ormai codificato nell'art. 3, comma 1 lett. e, del t. u. cit. il principio generale per cui gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio assoggettati a titolo abilitativo comprendono anche le opere interraste, in quanto suscettibili di incidere comunque sul regolare assetto e sviluppo del territorio (11).

4. *La demolizione e successiva ricostruzione.*

La giurisprudenza ha chiarito che sono sempre realizzabili col titolo abilitativo tacito oggi definito s.c.i.a. le ristrutturazioni edilizie di portata minore, quelle, cioè, che determinano una semplice modifica dell'ordine in cui sono disposte le diverse parti che compongono la costruzione, in modo che, pur risultando complessivamente innovata, questa conserva la iniziale consistenza urbanistica (12). Gli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1 lett. c,

(10) Per un dovuto approfondimento della distinzione tra le due figure di «ristrutturazione edilizia» v., tra le altre, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 28 gennaio 2011 n. 260; Cons. giust. amm. Sicilia, 25 maggio 2009 n. 481.

(11) T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 29 giugno 2012 n. 463, in *www.lexambiente.it*, afferma anche che a nulla può rilevare che le opere aggiuntive riguardino locali adibiti ad autorimesse, atteso che l'impegno di nuove aree o spazi si presenta di per sé incompatibile con la figura della «ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione», anche ove si tratti di strutture di carattere pertinenziale, e indipendentemente dal regime urbanistico-edilizio che la disciplina locale assegna alle relative opere, stante oltretutto la prevalenza *in parte qua* della normativa statale di principio (dispone l'art. 3, comma 2, del t. u. n. 380 del 2001 che «*le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi*»). Tale pronuncia, inoltre, considera ricomprese nella «ristrutturazione edilizia» le modificazioni relative ai prospetti esterni dei fabbricati oggetto dei lavori, trattandosi di variazioni che incidono unicamente sul profilo estetico-architettonico del manufatto, tanto che l'art. 10 del t. u. n. 380 del 2001 tiene distinti i prospetti dalla sagoma: in merito cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2003 n. 4593; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 22 luglio 2004 n. 3210.

(12) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 2006 n. 40173, B., in *www.ambienteditto.it*, le ristrutturazioni edilizie di portata minore sono sempre realizzabili previa mera denuncia di ini-

t. u. cit. (non di portata minore), come già accennato, sono subordinati a permesso di costruire ma, in alternativa, possono essere realizzati con la c.d. super-d.i.a. se portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e determinino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero se, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso. Se, però, tali interventi comportano la preventiva demolizione dell'edificio ed il risultato finale coincide nella volumetria, nella sagoma, nell'area di sedime e nelle caratteristiche dei materiali dell'edificio precedente, è sufficiente il titolo abilitativo tacito oggi definito s.c.i.a. (13).

Tuttavia, tale ipotesi di totale demolizione e successiva ricostruzione in passato ha creato non pochi problemi applicativi.

Non a caso già prima dell'entrata in vigore della citata l. n. 457/1978 era sorto il problema relativo alla compatibilità della demolizione e successiva fedele ricostruzione con il concetto di ristrutturazione edilizia e tale problema veniva risolto dalla giurisprudenza in modo tutt'altro che univoco: infatti, mentre quella amministrativa era orientata in senso positivo (14), la magistratura penale, invece, adottava la soluzione opposta.

zio attività, cioè quelle che determinano una semplice modifica dell'ordine in cui sono disposte le diverse parti che compongono la costruzione, in modo che, pur risultando complessivamente innovata, questa conserva la sua iniziale consistenza urbanistica (diverse da quelle descritte dall'art. 10, comma 1 lett. c, che comportano invece una variazione del carico urbanistico). Inoltre, sono realizzabili, in seguito a permesso di costruire ovvero (a scelta dell'interessato) previa mera denuncia di inizio attività, interventi di ristrutturazione edilizia che comportano integrazioni funzionali o strutturali dell'edificio esistente, pure con incrementi limitati di superficie e di volume. Pertanto, le «modifiche del volume» previste dall'art. 10 possono consistere in diminuzioni o trasformazioni dei volumi preesistenti ed in incrementi volumetrici modesti (tali da non configurare apprezzabili aumenti di volumetria) poiché, qualora si ammettesse la possibilità di un sostanziale ampliamento dell'edificio, verrebbe meno la linea di distinzione tra «ristrutturazione edilizia» e nuova costruzione.

(13) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2012 n. 9348 (ud. 2 febbraio 2012), B.; Id., 16 giugno 2006 n. 20776 (c.c. 13 gennaio 2006), P., in www.lexambiente.it.

(14) In ogni caso il Consiglio di Stato ha precisato che la rovina — anche di natura accidentale — dell'intero edificio in relazione al quale è stata rilasciata la concessione di ristrutturazione fa venir meno la possibilità di ristrutturare l'edificio e l'operatività della concessione: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2006 n. 2085, in *Dir. e giust.*, 2006, 83, secondo cui, qualora anche a seguito della sua rovina per cause naturali venga integralmente demolito un immobile per il quale è stata rilasciata una concessione edilizia (pur se di ristrutturazione), viene meno l'esistenza del manufatto medesimo e, quindi, anche l'efficacia della originaria concessione, non importando se la rovina sia avvenuta o meno per la volontà del suo titolare. Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2001 n. 5253, in questa *Rivista*, 2001, I, 1211; Id., Sez. V, 23 marzo 2000 n. 1610, in questa *Rivista*, 2000, 4, 648; Id., Sez. V, 7 dicembre 1999, n. 2021, in *Urb. amb.*, 2000, 10, 1125, con nota di A. MANDARANO, *Demolizione e ricostruzione: l'imperio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione*; Id., Sez. V, 3 luglio 1996 n. 819, in *Cons. St.*, 1996, I, 1144; Id., Sez. V, 3 luglio 1996 n. 819, in *Cons. St.*, 1996, I, 1144. Ancora nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26 marzo 1996 n. 302, in *Cons. Stato*, 1996, I, 429, secondo cui il progetto posto a base della concessione di risanamento e ristrutturazione con aumento della cubatura costituisce un *unicum* inscindibile, per cui, venuta meno la possibilità di ristrutturare l'edificio esistente per sua rovina integrale, viene anche meno l'operatività della concessione, a nulla rilevando che la rovina sia avvenuta per volontà del titolare della concessione o per altra causa. Cfr., altresì, T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 gennaio 2001 n. 27, in questa *Rivista*, 2001, 668, con nota di R. DAMONTE, *Nota in margine alla sentenza T.A.R. Veneto n. 27 del 2001 sul concetto di «demolizione e fedele ricostruzione»*; D. FODERINI, *La ricostruzione edilizia*

In particolare, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, nonostante alcune pronunce di segno contrario⁽¹⁵⁾, è sempre stato nel senso che nella nozione di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 31, lett. d, l. n. 457/78 dovevano farsi rientrare anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione⁽¹⁶⁾.

In effetti, il problema si poneva perché l'art. 31 l. cit., nel disciplinare gli interventi di ristrutturazione edilizia, non prevedeva espressamente l'ipotesi della demolizione con fedele ricostruzione. In merito l'indirizzo giurisprudenziale

mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere, in questa *Rivista*, 2000, I, 65. Quanto, poi, al caso in cui venga aumentata l'altezza dell'edificio, Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 1984 n. 539, ha affermato che tale ipotesi è estranea al concetto di ristrutturazione: l'abbattimento di un vecchio fabbricato e la fedele ricostruzione di uno nuovo identico al precedente per volumi, superfici e caratteristiche architettoniche costituiscono rinnovo degli elementi strutturali dell'edificio ed integrano una ipotesi di restauro o risanamento per la quale non è prescritta la concessione edilizia.

(15) Sul punto cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. II, 19 novembre 1992, in questa *Rivista*, 1993, I, 627, secondo cui il concetto di ristrutturazione edilizia, pur comprendendo interventi finalizzati alla trasformazione di organismi edilizi in altri anche diversi dai precedenti, presuppone sempre l'esistenza e la conservazione dell'immobile: conseguentemente, «non può configurarsi quale ristrutturazione un intervento consistente nella demolizione e successiva ricostruzione, per di più laddove, come nella specie, quest'ultima risulti attuata ricoprendone un'area precedentemente non edificata». Inoltre, secondo Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 1993 n. 799, non sono dovuti i contributi per il rilascio di concessione al fine di eseguire interventi di risanamento conservativo, per i quali è richiesta la sola autorizzazione gratuita pur se si tratti di immobili a carattere non residenziale.

(16) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2006 n. 2085, in *Dir. e giust.*, 83-84, rileva che 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. Dopo l'entrata in vigore del Testo Unico edilizia, anche se per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 3 t. u. n. 380/01, la nozione di ristrutturazione è stata ulteriormente estesa. Non per questo sono venuti meno i limiti che ne condizionano le caratteristiche e consentono di distinguerla dall'ipotesi di nuova costruzione, cioè la necessità che la ricostruzione sia identica, per sagoma, volumetria e superficie, al fabbricato demolito. Infatti, sebbene sia stato superato il criterio della «fedele ricostruzione» (di cui all'art. 31 l. n. 457/78), espunto dalle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1 lett. d, t. u. 380/01, la ristrutturazione edilizia, per essere tale e non finire per coincidere con la nuova costruzione, deve conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente, dovendo la successiva ricostruzione dell'edificio riprodurre le precedenti linee fondamentali quanto a sagoma e volumi. In merito cfr. anche T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 gennaio 2001, n. 27, in questa *Rivista*, 2001, I, 668 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 1999 n. 197; Id., 12 luglio 1996 n. 861, in *Cons. St.*, 1996, I, 1151; Id., 29 settembre 1994 n. 1060, in *Foro amm.*, 1994, 2128; Id., 6 dicembre 1993 n. 1259, in questa *Rivista*, 1994, I, 334. Anche Cons. Stato, Sez. V, 8 ottobre 1992 n. 962, in *C.E.D. Cass.*, n. 922494, afferma che nella nozione di ristrutturazione edilizia devono farsi rientrare anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato. È stato precisato da Cons. Stato, Sez. V, 26 febbraio 1992 n. 143, in *C.E.D. Cass.*, n. 920741, che per rientrare nella definizione di ristrutturazione occorre che l'organismo edilizio, sul quale si svolgono gli interventi, rimanga il medesimo per forma, volume ed altezza: infatti, secondo la definizione legislativa il risultato della ristrutturazione può bensì essere un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, purché però la diversità sia dovuta ad interventi comprendenti il ripristino e la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti e non già la realizzazione di nuovi volumi. Diversamente sarebbe sufficiente la preesistenza di un edificio per definire ristrutturazione qualsiasi nuova realizzazione effettuata in luogo, o sul luogo, di quello preesistente.

ziale amministrativo (17) era nel senso che, qualora la concessione rilasciata *ex art. 31* non prescrivesse espressamente il divieto di demolizione per motivi afferenti alla conservazione del manufatto preesistente in funzione delle sue caratteristiche intrinseche o per la necessità di rispettare peculiari vincoli di protezione (18), nella nozione di ristrutturazione rientravano anche gli interventi consistenti nella demolizione e nella successiva ricostruzione del fabbricato, purché quest'ultima fosse «*fedele*» (19): tale requisito sussisteva quando venivano conservate e riprodotte le caratteristiche fondamentali dell'immobile preesistente (20), in modo tale che il nuovo edificio fosse identico a quello demolito quanto a sagoma e volumi (21). È evidente, pertanto, che per la giurisprudenza amministrativa la fedeltà del ricostruito al demolito costituiva un requisito indispensabile, perché l'intervento potesse essere qualificato come opera di ristrutturazione edilizia. Non vi era, comunque, un'interpretazione uniforme su tale requisito. Infatti, un orientamento più restrittivo (22) riteneva sussistente il requisito della fedeltà del ricostruito al demolito soltanto nel caso in cui fossero state conservate e riprodotte le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente e il nuovo edificio risultasse identico, quanto a volume e sagoma, a quello demolito (23).

(17) Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 gennaio 2001 n. 27, in questa *Rivista*, 2001, I, 668 ss., con nota di R. DAMONTE; Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 1999 n. 197; Id., 28 marzo 1998 n. 369; Id., 12 luglio 1996 n. 1359; Id., 18 dicembre 1997 n. 1581.

(18) Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 aprile 2000 n. 898.

(19) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 luglio 1996 n. 861; Id., 9 luglio 1990 n. 594.

(20) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 1990 n. 786.

(21) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 novembre 1999 n. 1359.

(22) Così Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 1999 n. 197, secondo cui la ricostruzione è *fedele* quando l'immobile rimane il medesimo per forma, volume ed altezza, atteso che il risultato della ristrutturazione può bensì essere un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, purché la diversità sia causata da interventi comprendenti il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi del manufatto ovvero l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti e non già la creazione di nuovi volumi. In ossequio a tale affermazione di principio, il T.A.R. Liguria con sent. n. 44 del 1999 ha escluso la possibilità di ricondurre nella nozione di ristrutturazione gli interventi edilizi che comportino la traslazione nello spazio del fabbricato e rilevanti mutamenti della sagoma originaria e nella volumetria. Sul punto cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 12 luglio 1996 n. 861, in *Cons. St.*, 1996, I, 1151, secondo cui la definizione di ristrutturazione contenuta nell'art. 31 cit. non presuppone la conservazione dei medesimi elementi costitutivi dell'edificio e tanto meno la conservazione nella loro individualità fisica e specifica, ben potendo risolversi nella demolizione del fabbricato o di sue singole parti e nella loro relativa ricostruzione. In merito Cons. Stato, Sez. V, 14 novembre 1996 n. 1359, in questa *Rivista*, 1997, I, 324, ha affermato che, seppure la ricostruzione di un edificio demolito soggiace, in mancanza di specifiche norme che dispongono in senso contrario, alle limitazioni imposte dalle leggi urbanistiche vigenti al tempo in cui viene rilasciata la relativa concessione, tale principio «*non opera nel caso in cui l'attività di ristrutturazione corrisponda integralmente, per volumi, altezze, fisionomia architettonica, all'opera (in tutto o in parte) demolita: in tal senso, pertanto, la relativa concessione edilizia non è subordinata al rispetto dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici sopravvenuti*».

(23) Si è reputato sufficiente il mutamento della sagoma per effetto dell'aumento della sua altezza per far escludere che ci si trovi in presenza di mere opere di ristrutturazione, a nulla rilevando che non vi sarebbe aumento di superficie utile o di volume o un mutamento d'uso: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 1994, Garavini. Invece, non sarebbe incompatibile con il concetto di ristrutturazione la realizzazione di un *quid novi* che si risolve nel mancato rispetto di preesistenti altezze, mentre sulla necessità che siano conservate le caratteristiche preesistenti — dimensionali, architettoniche e stilistiche — si afferma che «*si è fuori dall'ambito della ristrutturazione*».

Invece, secondo un orientamento giurisprudenziale amministrativo meno restrittivo, rientrava nel concetto di ristrutturazione anche l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione di un immobile con trascurabile aumento di volume (24).

In senso diametralmente opposto si poneva la costante giurisprudenza penale sia di merito che di legittimità, secondo la quale l'abbattimento di un edificio e la sua ricostruzione non costituivano ristrutturazione, anche se l'opera realizzata era del tutto conforme a quella preesistente o prevista nella concessione rilasciata *ex art. 31 cit.* (25). Ciò comportava che il titolare di una conces-

turazione edilizia allorché si intenda realizzare un fabbricato nuovo rispetto al preesistente quanto meno per la tipologia e la sagoma»: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 1 dicembre 1992 n. 1408. Analogamente è stata ritenuta estranea alla categoria in esame la creazione di nuovi volumi ed è stata conseguentemente annullata una concessione di ampliamento in sopraelevazione riguardo ad edificio preesistente, consentendo lo strumento urbanistico solo interventi di ristrutturazione. Infatti, la ristrutturazione edilizia presuppone che il manufatto interessato dai lavori, pur potendo risultare in tutto o in parte diverso dal precedente, debba rimanere o ritornare il medesimo per forma, volume e altezza: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 1992 n. 568.

(24) Secondo Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 1998 n. 1714, fra gli interventi di ristrutturazione edilizia previsti dall'art. 31 lett. d l. n. 457/78 rientrano quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi con un insieme sistematico di opere che possono determinare un organismo edilizio del tutto diverso dal precedente (e tale diversità presuppone una previa demolizione dell'immobile) ma, trattandosi di interventi di recupero, resta fermo che il nuovo edificio deve presentare nel suo complesso le caratteristiche fondamentali di quello preesistente. Inoltre, secondo Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 1987 n. 637, nel concetto di ristrutturazione rientrano anche gli interventi di demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato, in quanto la ristrutturazione è concettualmente legata a una modifica e a una salvezza finale (quanto meno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte nuovo), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tali quali essi sono e si trovano), degli stessi elementi costitutivi dell'immobile o di alcuni tra essi. Sul punto cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 1992 n. 464, in *Foro. it.*, 1993, 169, secondo cui costituisce ipotesi di ristrutturazione edilizia la demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato anche nel caso in cui tale ricostruzione è caratterizzata da un «*trascurabile aumento di volume, posto che, a differenza del restauro o risanamento conservativo che — pur potendo consistere nella demolizione di un vecchio fabbricato e successiva ricostruzione — richiede identità di volumi, superfici e caratteristiche, non è estranea al concetto di ristrutturazione la realizzazione di un quid novi*». Quindi, per gli interventi di ristrutturazione edilizia sussiste la possibilità di realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, un *quid novi* rispetto all'esistente e, se del caso, previa demolizione, effettuata per ragioni tecniche ed economiche, dell'immobile preesistente. Infine, secondo Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 1998 n. 149, è riconducibile nella categoria della ristrutturazione anche la realizzazione di nuove fondamenta, a condizione che siano rispettati i caratteri sostanzialmente identificativi dell'immobile. In senso conforme Cons. Stato, Sez. V, 25 maggio 1997 n. 45.

(25) Si segnalava — nell'ambito della giurisprudenza penale — per una interpretazione eccessivamente ampia della nozione di restauro e risanamento conservativo, un'isolata pronuncia della Corte di Cassazione secondo cui per la demolizione di un vecchio fabbricato e la ricostruzione del medesimo nello stesso posto, senza alcuna modificazione di volume, superficie, caratteristiche architettoniche e destinazione d'uso, non era richiesto il previo rilascio di concessione edilizia, ma era sufficiente «*la semplice autorizzazione, la cui mancanza non integra reato: infatti ricorre l'ipotesi prevista dall'art. 31 lett. c l. n. 457/78, trattandosi di intervento inteso alla conservazione dell'organismo edilizio — nella accezione più ampia dell'espressione — mediante il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio anche nella loro interezza, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dello stesso ed altresì della destinazione d'uso*»: in questi termini cfr. Cass. pen., Sez. III, 16 marzo 1988, D., in *Riv. giur. ed.*, 1990, I, 602. Inoltre, secondo Cass. pen., Sez. III, 12 maggio 1987, S., in *Riv. pen.*, 1988, 397, l'apertura di una por-

sione edilizia per la ristrutturazione di un immobile rispondeva del reato di costruzione abusiva nel caso in cui demolisse, integralmente o pressoché integralmente, e ricostruisse lo stesso (sia pure « simbolicamente » salvando alcuni monconi di muratura), in quanto l'art. 31, lett. d, l. n. 457/1978 consentiva soltanto un insieme sistematico di opere rivolto a trasformare organismi edilizi esistenti e non, invece, a creare una nuova struttura (26).

Sul punto si è pronunciata anche la Corte costituzionale che, con sentenza n. 296 del 26 giugno 1991, ha dichiarato non fondata (in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.) la questione di legittimità dell'art. 9, lett. d, l. n. 10/1977 nella parte in cui non prevedeva l'esenzione dal contributo di concessione, oltre che nell'ipotesi di ristrutturazione ed ampliamento nei limiti del venti per cento, anche in quella dell'integrale ricostruzione del fabbricato demolito, adibito ad abitazione unifamiliare, su area adiacente. In particolare, la Corte ha affermato che « non rientra nel concetto di ristrutturazione la demolizione e la ricostruzione di un edificio sullo stesso o su diverso suolo » (27).

Non è mai sorto, invece, alcun contrasto giurisprudenziale in ordine all'impossibilità di ricondurre la demolizione di un edificio con ricostruzione su suolo contiguo nella categoria della ristrutturazione (28).

Si deve ritenere che la sopraindicata disputa giurisprudenziale sia ormai integralmente superata da una serie di pronunce, di merito e di legittimità, emanate in seguito all'entrata in vigore del t. u. 380/01.

tafinestra, trattandosi dell'inserimento di un elemento nuovo non influente sulla sagoma, sulla superficie o sui volumi del manufatto originario, costituiva intervento di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 31, lett. d, l. n. 457/78: conseguentemente, era sufficiente la mera autorizzazione del Sindaco ex art. 48 della stessa legge, la cui mancanza non costituiva reato. Tuttavia, è stato rilevato che « nella sentenza citata non si tiene conto che l'art. 48 l. n. 457/78 prevede l'autorizzazione solo per gli interventi di manutenzione straordinaria ex art. 31 lett. b e che tale regime risulta esteso, per effetto dell'art. 7, d. l. n. 9/82, convertito in l. n. 94/82, solo agli interventi di restauro e risanamento conservativo ex art. 31 lett. c nonché alle pertinenze, agli impianti tecnologici ed ad altri interventi minori (occupazione di suolo mediante deposito di materiali, casi particolari di demolizione, reinterri e scavi) »: in questi termini testualmente BARBUTO, *Reati edilizi ed urbanistici*, cit., 82.

(26) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 25 settembre 2000 n. 3885, M., in *Riv. pen.*, 2001, 466. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 novembre 1998, N.; Id., 22 maggio 1998, R.; Id., 24 gennaio 1996, O.; Id., 17 gennaio 1995, F.; Id., 9 giugno 1994, M.; cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 agosto 1993, M.; cfr. Cass. pen., Sez. III, 29 gennaio 1999, S., in questa *Rivista*, 2000, I, 198 ss. Afferma Cass. pen., Sez. III, 17 gennaio 1995 n. 36, che gli interventi di ristrutturazione comprendono il ripristino e la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Con tale puntualizzazione la legge esclude implicitamente, ma chiaramente, che demolizione e ricostruzione equivalgono a ristrutturazione. Anche per Cass. pen., Sez. III, 13 settembre 1993 n. 1758, nel caso in cui lo stabile venga demolito *in toto* e successivamente ricostruito con le stesse forme di quello pregresso, l'opera deve essere considerata nuova costruzione che deve rispettare tutte le regole all'uopo stabilite dalla legislazione vigente: infatti, le nozioni di manutenzione e ristrutturazione si riferiscono ad immobili che vengono mantenuti in essere nelle loro fondamentali strutture, essendo concettualmente diversa la ricostruzione integrale.

(27) Cfr. Corte cost., 26 giugno 1991 n. 296, in *Giur. cost.*, 1991, I, 2228; in questa *Rivista*, 1991, I, 721; in *Giur. cost.*, 1991, 2325.

(28) Afferma T.A.R. Campania, Sez. V, 18 gennaio 1994 n. 28, in *T.A.R.*, 1994, I, 1205, non rientra nella nozione di ristrutturazione, di cui agli artt. 4 l.r. Campania 20 marzo 1982 n. 17 e 31 l. 5 agosto 1978 n. 457, la ricostruzione, sul terreno attiguo, di un fabbricato demolito.

Infatti, la giurisprudenza anche di recente⁽²⁹⁾ ha evidenziato che il nuovo testo unico sull'edilizia include tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione di un fabbricato con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente. Conseguentemente, questi interventi vengono oggi sottratti al regime previsto dal permesso di costruire, per essere ricondotti all'interno delle ristrutturazioni sottoposte al titolo abilitativo tacito oggi definito s.c.i.a.⁽³⁰⁾ In particolare, la Suprema Corte di Cassazione ha statuito che « i lavori di demolizione e fedele ricostruzione di un manufatto identico, e cioè nel rispetto della preesistente sagoma, volumetria, area di sedime e caratteristiche dei materiali, rientrano nella nozione di “interventi di ristrutturazione edilizia”, di cui all'art. 3, comma 1, lett. d, del d. lgs. n. 380/01 e corrispondente disposto del testo unico. I predetti interventi di ristrutturazione edilizia, caratterizzati dalla sussistenza dei requisiti precisati, allorché non comportino, altresì, aumento di unità immobiliari, della destinazione d'uso, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, come si desume, *a contrario*, dal comma 1, lett. c, del predetto articolo, non necessario di permesso edilizio bensì della denuncia di inizio attività del successivo art. 22, comma 1 »⁽³¹⁾.

(29) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2012 n. 9348 (ud. 9 febbraio 2012), B., cit.

(30) In dottrina cfr. M.A. SANDULLI, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione « a rischio »*, in questa *Rivista*, 2010, II, 465. Secondo Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 2006 n. 40173, B., in *www.ambientediritto.it*, che l'art. 3, comma 1 lett. d, t. u. n. 380/01 come modificato dal d. lgs. n. 301/2002, ha esteso la nozione di « ristrutturazione edilizia » ricomprendendovi pure gli interventi ricostruttivi « consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica ». Volumetria e sagoma, debbono rimanere identiche nei casi di ristrutturazione attuata attraverso demolizione e ricostruzione mentre non si pongono come limiti per gli interventi di ristrutturazione che non comportino la previa demolizione. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2006 n. 8303 (ud. 9 febbraio 2006), in *www.itagiure.giustizia.it*; Trib. Santa Maria C. V., Sez. distaccata di Aversa, 22 aprile 2002, in *Dir. e giust.*, 2002, n. 24, 53 ss. Si veda anche ALESIO, *Testo unico: emesima riforma della d.i.a.*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 5, 60 ss. Anche le Regioni hanno affrontato la problematica indicata nel testo: infatti, ad esempio, l'art. 2, n. 1 lett. b, della legge della Regione Campania n. 19/2001 stabilisce che possono essere realizzati in base a semplice denuncia di inizio attività « le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e della ricostruzione con lo stesso ingombro volumetrico. Ai fini del calcolo dell'ingombro volumetrico non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica ». L'art. 5 del decreto n. 381/2003 del Presidente della Giunta regionale della Campania (Regolamento per l'attuazione della legge regionale n. 19/2001) precisa che « le ristrutturazioni edilizie comprensive della demolizione e della ricostruzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge possono essere realizzate a mezzo di denuncia di inizio attività esclusivamente qualora venga assicurata la piena conformità di volume tra il vecchio e il nuovo manufatto, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica. L'altezza del nuovo manufatto non può, in ogni caso, superare l'altezza media dell'intorno urbano costituito dagli edifici immediatamente adiacenti e da quelli prospicienti per il tratto di facciata di riferimento ».

(31) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 giugno 2002, S., in questa *Rivista*, 2003, 1107 ss.; Id., 2 luglio 2002 n. 36539, in *Cass. pen.*, 2003, 3160, secondo cui a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 443/01, c.d. legge obiettivo, la demolizione e ricostruzione di un preesistente manufatto, operata senza modifica della volumetria e della sagoma, è subordinata, *ex art. 1, comma 6*, alla semplice denuncia di inizio attività, la cui mancanza non determina alcun illecito penale. Cfr. anche Cass. pen., Sez. IV, 7 settembre 2004 n. 5791, P., in questa *Rivista*, 2005, 118 ss., secondo cui la ristrutturazione edilizia con demolizione e « fedele » ricostruzione presuppone la piena conformità di sagoma, di volume e di superficie tra il vecchio e il nuovo manufatto, nonché la compatibilità urbanistica dell'intervento. La mancanza del tetto non preclude in radice la

Pertanto, il primo presupposto perché la demolizione con successiva ricostruzione possa costituire intervento di ristrutturazione edilizia è il rispetto della identità della sagoma del preesistente fabbricato. L'indefettibilità di tale presupposto è stata ribadita dalla Corte costituzionale, che con la sopraindicata sent. n. 309/2011 ha dichiarato l'incostituzionalità sia dell'art. 27, comma 1, lett. *d*, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione; sia dell'art. 103 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui disapplica l'art. 3 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380; sia, infine, dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010 n. 7(32). In particolare, la Regione Lombardia — nelle disposizioni normative censurate dalla Corte costituzionale — fa proprio un concetto molto ampio di ristrutturazione, allargandone a dismisura i parametri già predefiniti per legge. Nello specifico viene indicato che la ricostruzione dell'edificio che segue a demolizione «è da intendersi senza vincolo di sagoma», eludendo totalmente il principio secondo il quale la sagoma originale è il discriminante massimo tra ristrutturazione, ricostruzione e nuova costruzione. Tale normativa, infatti, anche se spacciata per «disciplina di dettaglio», viene a ledere i principi costituzionali enunciati nell'art. 117 della nostra Carta. In particolare, la Corte ha stabilito che l'intero *corpus* normativo che regolarizza e definisce gli interventi edilizi è ad esclusivo appannaggio dello Stato. Le definizioni stesse di ricostruzione, ristrutturazione edilizia pesante e leggera, oltre quella di nuova costruzione, devono essere sempre di origine statale e non regionale (33).

ristrutturazione avuto riguardo sia alla disciplina nazionale sia a quella urbanistica del Comune, perché la conformità essenziale di sagoma, volume e superficie sia tecnicamente verificabile. La *ratio* della ragionevole prossimità del tempo della ricostruzione a quello della demolizione, criterio privo di riscontro positivo, va individuata nell'esigenza di assicurare un rapporto di necessaria strumentalità dell'abbattimento alla successiva ricostruzione. Nello stesso senso Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2004 n. 5967, in questa *Rivista*, 2005, 119 ss., per cui l'intervento di demolizione ed il rifacimento del preesistente edificio, consistente anche nell'ampliamento e nella sopraelevazione al quarto piano di un tetto termico, comportano un immobile del tutto diverso per tipologia, volumi effettivi e sagoma rispetto al precedente ed incompatibile con il vigente strumento urbanistico, con conseguente necessaria applicazione delle limitazioni imposte dalle norme urbanistiche in vigore al momento del rilascio del titolo autorizzativo. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 14 maggio 2002 n. 18216 (ud. 9 aprile 2002), in *C.E.D. Cass.*, n. 221956, i lavori di totale demolizione e fedele ricostruzione di un manufatto identico, ovvero con il rispetto della preesistente sagoma, volumetria, area di sedime e caratteristiche dei materiali, rientrano nella nozione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3 del t. u. cit.: conseguentemente, se tali interventi non comportano aumento delle unità immobiliari, non necessitano del permesso di costruire, bensì della denuncia di inizio attività prevista dall'art. 22 t. u. n. 380/01. Si veda, inoltre, Trib. Santa Maria Capua Vetere, Sez. distaccata di Aversa, 22 aprile 2002, in *Dir. e giust.*, 2002, n. 24, 53 ss. In dottrina, cfr. per un opportuno approfondimento, A. DE CHIARA, *Successione di leggi e abolitio criminis: il caso del testo per l'edilizia*, in *Dir. e giust.*, n. 24, 2002, 50 ss.

(32) La sentenza n. 309/2011 citata nel testo affronta un punto cruciale sia riguardo la nozione di ristrutturazione urbanistica sia riguardo la suddivisione delle materie di competenza tra Stato, Regioni ed Enti locali di cui all'art. 117 Cost.: la questione, infatti, verte proprio sulla disponibilità normativa circa la definizione stessa di ristrutturazione creata *ad hoc* dal Consiglio regionale della Lombardia.

(33) È opportuno segnalare che il primo comma dell'art. 17 della l.r. Lombardia 18 aprile 2012 ha stabilito che, in relazione agli interventi richiamati dalla sentenza della Corte

Il principio del divieto di ricostruzione senza vincolo di sagoma è inequivocabilmente stabilito dall'art. 3 del t. u. dell'edilizia, dove si qualifica chiaramente tale tipo di intervento come «nuova costruzione», senza lasciare alcuno spazio per interventi di leggi regionali: una piccola apertura è possibile solo in relazione alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica. A ciò deve aggiungersi il fatto che il d.-l. del 13 maggio 2011 n. 70, proprio nel regolare gli interventi di demolizione e ricostruzione che intacchino i canoni relativi a sagoma e volumetria dell'edificio, non ha qualificato assolutamente questi stessi interventi come ristrutturazione urbanistica (34).

In merito è opportuno segnalare che un orientamento dottrinale (35) da un lato condivide le conclusioni cui è pervenuta la Corte attraverso la rigorosa applicazione dell'attuale diritto positivo, dall'altro lato, però, solleva qualche dubbio in merito alla «filosofia» conservativa propugnata dal giudice costituzionale, anche perché mentre attraverso un intervento di ristrutturazione c.d. conservativa (cioè senza totale demolizione) sono ammesse modifiche di volumetria e sagoma tali da portare ad un organismo diverso dall'originale, la stessa operazione è inibita se lo stato di fatiscenza dell'immobile ristrutturando richieda, anche solo per motivi di sicurezza, la completa demolizione: «il nostro Paese è disseminato di “brutta architettura”, spesso legata all'uso di materiali scadenti e

costituzionale indicata nel testo, al chiaro scopo di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011, nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012. Con tale norma la Regione Lombardia ha inteso disciplinare gli effetti temporali della citata sentenza della Corte costituzionale, ponendosi in questo modo in una situazione di sostanziale violazione dell'art. 136 Cost., secondo cui quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la stessa norma cessa di avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Sul punto già si registra un intervento del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, ord. 11 maggio 2012 n. 664, in www.giustizia-amministrativa.it) che, investito del ricorso avverso un permesso di costruire rilasciato dal Comune di Sondrio il 21 novembre 2011 (quindi due giorni prima del deposito della sentenza della Corte costituzionale), ha ritenuto non irrilevante né manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della sopraindicata disposizione di legge regionale della Lombardia, sospendendo il provvedimento impugnato, allo scopo di evitare che la definitiva realizzazione dell'opera potesse irrimediabilmente ledere le pretese dei ricorrenti. Più di recente lo stesso giudice amministrativo lombardo (T.A.R. Lombardia, Milano, 27 luglio 2012 n. 2147) ha escluso che il rilascio di un permesso edilizio possa essere inficiato dal fatto che quest'ultimo sia stato rilasciato in applicazione di norme solo successivamente dichiarate incostituzionali, dovendosi escludere che la declaratoria di incostituzionalità di una norma di legge renda di per sé nulli i provvedimenti amministrativi adottati in base ad essa: al più su tale permesso di costruire può essere esercitato il potere di autotutela amministrativa da parte dell'autorità amministrativa.

(34) Nella sentenza citata nel testo viene, inoltre, affrontato il problema della difformità paesaggistica e morfologica caratterizzante il nostro Paese. In particolare, viene evidenziata la contrapposizione esistente tra i due tipi di interessi in gioco nell'ambito della trasformazione del paesaggio. Da una lato quello dello Stato, quale garante del paesaggio stesso, delle sue diversità e della sua morfologia, dall'altro lato l'interesse delle Regioni, quale quello di fruizione del territorio. A questo punto è inevitabile che le definizioni in esame di nuova costruzione e di demolizione con fedele ricostruzione diventino cruciali, visti gli enormi interessi in gioco relativi alla tutela del paesaggio ed alla fruizione dello stesso. Ed è altrettanto indiscutibile che sia lo Stato centrale il garante di tali definizioni, avendo queste una portata tanto incisiva sull'intero assetto paesaggistico, morfologico e strutturale del nostro territorio nazionale.

(35) C. NICOLINI, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, cit., 1449 ss.

tecniche costruttive ormai desuete, sicché limitare così fortemente la ricostruzione finisce per penalizzare le nuove idee e soprattutto la doverosa modernizzazione di un patrimonio edilizio prosperato all'ombra dell'approssimazione tipica dell'urgenza di dare risposta alla dissennata antropizzazione di alcune aree del territorio». Non sembra che tale critica possa essere condivisa: il rispetto della sagoma non pare che penalizzi nuove idee e la doverosa modernizzazione del patrimonio edilizio. Tante ristrutturazioni fatte col vincolo del rispetto della sagoma hanno invece avuto, proprio sotto tale profilo, ottimi risultati. Al contrario, in non pochi casi in cui è stato possibile non rispettare tale vincolo si è prodotta una disarmonia tale da risultare spesso molto poco gradevole alla vista.

Va detto, comunque, che, sebbene il citato t. u. abbia consentito la effettuazione, previo semplice titolo abilitativo tacito, delle ristrutturazioni comprensive di demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, si sono ritenute non sottratte al regime del permesso edilizio le opere di ristrutturazione di un preesistente fabbricato che abbiano comportato la modificazione dei prospetti (36). Queste ultime, in caso di mancato conseguimento del citato permesso, integrano il reato di cui all'art. 44, lett. b, t. u. 380/01 e, se relative a fatti antecedenti all'entrata in vigore di tale t. u., sono punibili, ex art. 2 c.p. (37), in base alle sanzioni poste dalla legge n. 47/1985, in quanto più favorevoli (38).

(36) Cfr. Cass. pen., Sez. V, 23 giugno 2005 n. 23668 (ud. 26 aprile 2005), G., in *Riv. pen.*, 2006, 846. In particolare, la Corte ha specificato che gli interventi di ristrutturazione edilizia, come definiti dall'art. 31, lett. d, l. 5 agosto 1978 n. 457, qualora abbiano comportato la modificazione dei prospetti, non sono stati sottratti al regime concessorio a differenza di quanto verificatosi, per effetto degli artt. 48 l. n. 457 cit. e 7 d.-l. 23 gennaio 1982 n. 9, per le opere di manutenzione straordinaria di cui alla precedente lett. b, degli interventi di restauro e risanamento conservativo di cui alla lett. c, nonché delle opere interne, assoggettate, dall'art. 26 l. n. 47/1985 e 4 d.-l. 5 ottobre 1993 n. 398 e successive modifiche, alla sola denuncia di inizio attività, purché non comportassero modifiche dei prospetti.

(37) La l. 25 gennaio 2006 n. 85 ha introdotto nell'art. 2 c.p. indicato nel testo il seguente comma: «*se vi è stata condanna a pena detentiva e la legge posteriore prevede esclusivamente la pena pecuniaria, la pena detentiva inflitta si converte immediatamente nella corrispondente pena pecuniaria, ai sensi dell'articolo 135*».

(38) T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 22 luglio 2004 n. 3210, in *www.giustizia-amministrativa.it* ha affermato che la modifica dei prospetti «*attiene alla facciata dell'edificio sicché non va confusa o compresa nel concetto di sagoma che (...) indica la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio. Ne consegue che la previsione di balconi in luogo di finestre, essendo relativa al prospetto, non riguarda il concetto di sagoma. I prospetti costituiscono, infatti, un quid pluris rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno e, quindi, al profilo estetico architettonico. La difformità dei prospetti rispetto all'esistente non rileva di per sé nella fattispecie in esame quale delineata dal legislatore, ma può essere indizio della modifica dei parametri vincolanti, siano quelli fissati dalla legge (volumetria e sagoma), siano quelli rivenienti dalla disciplina urbanistico-edilizia della zona. Né potrebbe sostenersi che la omissione del riferimento ai prospetti nella definizione legislativa della ristrutturazione ex art. 3, t. u. 380/2001 sia dovuta a mera dimenticanza, ovvero che il concetto di sagoma comprenda anche il prospetto, atteso che nella diversa fattispecie di ristrutturazione di cui all'art. 10, t. u. 380/2001, i prospetti sono menzionati espressamente e separatamente dalla sagoma*». Cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. V, 8 agosto 2003 n. 459358, che in relazione ad un intervento di demolizione e ricostruzione sostanzialmente fedele nelle dimensioni, ma non nei prospetti (risultando spostata la porta ed aperta una finestra), ha ritenuto sufficiente la d.i.a. Secondo il giudice amministrativo, attraverso la qualifica dell'intervento di ristrutturazione edilizia come volto «*a trasformare gli organismi edilizi*», il legislatore ha inteso fare emergere con chiarezza il proprio intento di agevolare il recupero estetico e funzionale di manufatti già inseriti nel tessuto edilizio, senza deter-

Bisogna, comunque, precisare che in caso di ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. d, t. u. 380/01, realizzabile con denuncia di inizio attività alternativa al permesso di costruire, ex art. 22, comma 3, del citato t. u., le sanzioni di cui all'art. 44 dello stesso t. u. sono applicabili soltanto in caso di assenza o totale difformità dalla c.d. super-d.i.a., atteso che la esclusione dell'ipotesi di parziale difformità dal regime sanzionatorio opera sia in caso di edificazione con permesso di costruire sia nella diversa ipotesi di opzione per la super-d.i.a. (39). In ogni caso, le opere per le quali è prevista la possibilità di procedere in base a titolo abilitativo tacito, sono rimaste soggette, qualora *ab origine* rientrassero nel regime concessorio, alla previsione di cui all'art. 20, lett. b, l. n. 47/1985 e — quelle successive alla entrata in vigore del t. u. n. 380/01 — all'art. 44 dello stesso t.u.: conseguentemente, integrano il reato previsto da tali norme le suddette opere, quando siano realizzate in assenza o totale difformità dalla concessione edilizia oppure in mancanza o totale difformità dal titolo abilitativo tacito (40).

Va anche rilevato che, in tema di ristrutturazione edilizia, la necessità della costruzione dell'edificio demolito nell'area di sedime originaria è — ad avviso di chi scrive — un requisito insito nella nozione stessa di ristrutturazione (41), atteso che tale nozione deve essere oggetto di interpretazione restrittiva, poiché la sua disciplina costituisce un'eccezione al principio generale secondo il quale ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, che comporti una rilevante modifica nel suo assetto, necessita di essere assentita con il permesso di costruire (42).

È chiaro che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente sono da intendere come interventi di recupero, che possono comportare anche una trasformazione "urbanistica" del territorio (43): aumento di unità immobiliari, modifiche del vo-

minare un incremento del carico urbanistico dell'area considerata, cosa che non si produce di certo modificando i prospetti esterni degli edifici oggetto dei lavori.

(39) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 novembre 2004 n. 44248, in *Riv. pen.*, 2006, 104.

(40) Cfr. Cass. pen., Sez. V, 23 giugno 2005 n. 23668 (ud. 26 aprile 2005), G., in *Cass. pen.*, 2006, 1538 ss.

(41) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 18 maggio 2006 n. 17084 (c.c. 7 aprile 2006), A., in *www.lexambiente.it*, secondo cui la necessità della costruzione dell'edificio demolito nell'area di sedime originaria è un requisito insito nella nozione di ristrutturazione edilizia, in quanto sarebbe strano poter « ristrutturare » il fabbricato altrove. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 23 aprile 2004 n. 19034 (c.c. 18 marzo 2004), C., in *Riv. pen.*, 2005, 619.

(42) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — mediante la Circolare 7 agosto 2003 n. 4174, in *G.U.* n. 274 del 25 novembre 2003, avente ad oggetto: Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, come modificato ed integrato dal d. lgs. 27 dicembre 2002 n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia — in riferimento al parametro di fedeltà relativo alla identità dell'area di sedime ha chiarito che l'esclusione da parte del d. lgs. n. 301/2002 di tale riferimento non può consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale: « *La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo; quanto alla seconda ipotesi si ritiene che debbono considerarsi ammissibili, in sede di ristrutturazione edilizia, solo modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime, sempreché rientrino nelle varianti non essenziali, ed a questo fine il riferimento è nelle definizioni stabilite dalle leggi regionali in attuazione dell'art. 32 del Testo unico* ».

(43) Secondo Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2002 (ud. 12 luglio 2001), in *C.E.D. Cass.*, n. 222740, gli interventi di ristrutturazione edilizia, come pure quelli di manutenzione straor-

lume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici. L'intervento qualificabile come ristrutturazione edilizia mediante demolizione-ricostruzione dell'edificio, invece, deve mantenere inalterato il volume preesistente (44), senza dare luogo ad incrementi dello stesso (45).

In applicazione dei sopraindicati principi è stato opportunamente precisato che si è in presenza di un intervento di ristrutturazione edilizia necessitante del permesso di costruire (art. 3, comma 1 lett. *d*, ed art. 10, comma 1 lett. *c*, del t. u. 380/01), trattandosi di un organismo — quanto meno in parte — diverso da quello precedente, nell'ipotesi in cui l'edificio preesistente, costituito da un villino prefabbricato in legno, sia stato demolito e ricostruito fedelmente quanto a volume e sagoma, ma adoperando materiali completamente diversi, quale il cemento armato (46): ciò in quanto una costruzione in cemento armato è strutturalmente diversa da un villino prefabbricato in legno, pur se lo riproduca fedelmente (47).

dinaria, di restauro e di risanamento conservativo, necessitano di permesso di costruire tutte le volte che determinano un mutamento di destinazione d'uso tra categorie d'interventi funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico e, qualora debbano essere realizzati nei centri storici, anche nel caso in cui comportino mutamento di destinazione d'uso all'interno di una categoria omogenea. Gli stessi, qualora debbano essere realizzati fuori dei centri storici e comportino mutamento della destinazione d'uso all'interno di una categoria omogenea, richiedono, invece, soltanto la semplice denuncia di attività. Nello stesso senso Cass. pen., Sez. III, 20 maggio 2002 n. 19378 (ud. 13 febbraio 2002), in *C.E.D. Cass.*, n. 221948. La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, 9 febbraio 2001 n. 577) ha affermato che è legittima l'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive, in presenza di una ristrutturazione edilizia consistente in una gettata di calcestruzzo con la costruzione di un solaio, finalizzata ad ampliare la superficie utile interna ad un fabbricato.

(44) Per quanto riguarda il rispetto del volume preesistente, si pone il problema se possa costituire intervento di ristrutturazione edilizia la demolizione e ricostruzione con riduzione del volume. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, n. 3210/2004, cit., ha risolto il quesito in senso affermativo, osservando che la necessità del rispetto della volumetria, nel contesto legislativo caratterizzato dalla eliminazione dalla definizione di ristrutturazione edilizia dell'aggettivo « fedele ricostruzione » sostituito da « ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma », induce a ritenere che il legislatore abbia voluto impedire che attraverso la ristrutturazione edilizia si determinasse un aumento di volumetria ovvero una diminuzione che incidesse sulla sagoma del fabbricato. Il T.A.R., ritenuto che volumetria e sagoma rappresentano lo *standard* massimo di edificabilità in sede di ricostruzione (ferma la possibilità di utilizzarli in parte ovvero con minore volumetria e superficie), ha concluso che la riduzione di volumetria, che non influisca sulla sagoma e, quindi, sull'aspetto esteriore del fabbricato, frutto di una diversa progettazione degli interni, rientri nel concetto di ristrutturazione edilizia definito dal citato art. 3, comma 1, lett. *d*, t. u. n. 380/2001. Invece, la giurisprudenza penale (Cass. pen., Sez. III, n. 20776/2006) con riferimento alla nozione di ristrutturazione edilizia pesante, ha affermato che le modifiche del « volume », previste dall'art. 10 del t. u., possono anche consistere in diminuzioni dei volumi preesistenti.

(45) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2012 n. 9348 (ud. 9 febbraio 2012), cit.; Id., 9 marzo 2006 n. 8903 (ud. 9 febbraio 2006), in *www.itagiure.giustizia.it*. Secondo Cass. pen., Sez. III, 17 marzo 2003 n. 12369, in *Riv. pen.*, 2004, 99, configura l'ipotesi di ristrutturazione edilizia con conseguente necessità del permesso di costruire la realizzazione di un organismo edilizio in parte diverso dal precedente, atteso che non è subordinato al preventivo rilascio del titolo abilitativo solo l'intervento che non comporti aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici: nella fattispecie concreta la Corte ha ravvisato l'ipotesi di ristrutturazione edilizia nell'integrale sostituzione della struttura di copertura di un immobile, realizzata a falde inclinate, con la creazione di nuovi pilastri e di un cordolo di appoggio.

(46) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 28 giugno 2005 n. 26162, in *Guida dir.*, 2005, n. 36, 89.

(47) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — mediante la citata Circolare 7

Bisogna sottolineare che gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica presuppongono un edificio già ultimato e funzionante, del quale si intende conservare o rinnovare la funzionalità, atteso che deve trattarsi di «recupero» del patrimonio edilizio esistente: conseguentemente, non è possibile — a parere di chi scrive — applicare il regime semplificato per gli interventi eseguiti su edifici non ultimati (48). Né si può ritenere che tale regime possa essere esteso alle ricostruzioni su ruderi (49), in quanto la ricostruzione su ruderi costituisce sempre «nuova costruzione»: non a caso la demolizione, per essere ricondotta alla nuova nozione legislativa di ristrutturazione edilizia, deve essere contestualizzata temporalmente nell'ambito di un intervento unitario, volto alla conservazione dell'edificio che risulti ancora esistente e strutturalmente edificabile al momento dell'inizio dei lavori. Insomma, tale nozione di ristrutturazione edilizia presuppone, tra l'altro, la preesistenza effettiva di una costruzione e non, quindi, di un rudere, in quanto la previsione va interpretata in senso restrittivo, costituendo un'eccezione al riaffermato principio del testo unico, secondo cui è necessario il permesso di costruire per tutte le trasformazioni urbanistico-edilizie che determinano una rilevante modifica del territorio (50). Si ritiene, inoltre, che l'intervento di ristrutturazione di una costruzione originariamente abusiva costituisca ripresa dell'attività illecita, integrando un nuovo reato edilizio, in quanto, allorché l'opera precedentemente realizzata perisca in tutto o in parte, il proprietario non ac-

agosto 2003 n. 4174, in *G.U.* n. 274 del 25 novembre 2003, avente ad oggetto: Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, come modificato ed integrato dal d. lgs. 27 dicembre 2002 n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia — quanto ai materiali edilizi ha precisato che restano comunque salve e vanno dunque rispettate le eventuali prescrizioni di piano regolatore o dei regolamenti edilizi vigenti di portata generale, valevoli cioè nell'intero territorio comunale o in singole zone urbanistiche, di carattere estetico-architettonico (ad esempio l'uso di alcuni materiali) al chiaro fine di un armonico inserimento della nuova costruzione nell'ambiente urbano circostante.

(48) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003 n. 469, in *Cons. St.*, 2003, 127; Cass. pen., Sez. III, 24 gennaio 2003 n. 3526 (ud. 5 dicembre 2002), *C.*, in *Cass. pen.*, 2004, 215. In ordine alla distinzione tra manutenzione straordinaria ed interventi di ristrutturazione cfr. Cass. pen., Sez. IV, 20 giugno 1997, in questa *Rivista*, 1998, I, 1069; T.A.R. Liguria, Sez. I, 28 maggio 2002 n. 588, in questa *Rivista*, 2002, 1555; T.A.R. Liguria, Sez. I, 24 gennaio 2002 n. 53, in questa *Rivista*, 2002, 86; cfr. Cass. pen., Sez. II, 19 maggio 1997 n. 4437. In dottrina v. M.A. SANDULLI, *Brevi osservazioni sul regime giuridico della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti*, in questa *Rivista*, 2000, I, 255, ed il commento all'art. 3 in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2004. Secondo Cass. pen., Sez. III, 5 dicembre 2002 n. 3526, *T.*, in *Cass. pen.*, 2004, 215, rientrano negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente gli interventi di restauro o risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica, che presuppongono un edificio già ultimato e funzionante, del quale si intende conservare o rinnovare la funzionalità, visto che deve trattarsi di «recupero» del patrimonio edilizio esistente. Pertanto, per gli interventi eseguiti su edifici non ultimati non è possibile applicare il regime semplificato dell'autorizzazione o della d.i.a., previa qualificazione delle opere come di manutenzione straordinaria o di restauro.

(49) Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 11 settembre 2009 n. 4949, ha affermato che i lavori di rifacimento di ruderi di un edificio già da tempo demolito o dirupo sono quantificabili come nuova costruzione, con necessità di un'apposita concessione edilizia o titolo corrispondente, secondo la vigente normativa. Inoltre, cfr. Cass. pen., Sez. III, 16 giugno 2006 n. 20776 (c.c. 13 gennaio 2006), *P.*, in *www.lexambiente.it*.

(50) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2012 n. 9348 (ud. 9 febbraio 2012), *B.*; *Id.*, 18 maggio 2006 n. 17084 (c.c. 7 aprile 2006), *A.*, in *www.lexambiente.it*.

quista il diritto di ricostruirla o comunque di ristrutturarla senza alcun titolo abilitativo, anche se l'abuso non sia stato originariamente represso (51).

5. *Discrimine tra interventi di ristrutturazione edilizia, di manutenzione straordinaria e di restauro o risanamento conservativo.*

Non pochi problemi si sono posti, poi, in ordine alla esatta individuazione dei criteri discretivi tra la ristrutturazione edilizia — soggetta a permesso a costruire secondo il dispositivo dell'art. 3, comma 1 lett. *d* — e gli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro o risanamento conservativo (52). Sul punto bisogna precisare che, mentre gli interventi di ristrutturazione edilizia si caratterizzano per essere idonei ad introdurre un *quid novi* rispetto al precedente assetto dell'edificio, invece, la caratteristica degli interventi di restauro è quella di essere effettuati mediante lavori che non comportano l'alterazione delle caratteristiche edilizie dell'immobile da restaurare, rispettando gli elementi formali e strutturali dell'immobile stesso (53). Si è ritenuto, quindi, di qualificare come ristrutturazione edilizia un intervento comportante la modifica rilevante di tutti i prospetti del fabbricato, nonché la realizzazione sia di una nuova struttura orizzontale sia di una differente modalità di creazione dei locali ricavati *ex novo* nel

(51) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 ottobre 2005 n. 40843 (ud. 10 novembre 2005), D., in *C.E.D. Cass.*, n. 232364.

(52) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 1 settembre 2009 n. 33536 (c.c. 10 giugno 2009), T., ha affermato che in materia edilizia, perché un intervento possa essere configurato quale restauro o risanamento conservativo, è necessario che non venga mutata la qualificazione tipologica del manufatto preesistente ovvero i caratteri architettonici e funzionali che ne consentono la qualificazione in base alle tipologie edilizie, gli elementi formali che configurano l'immagine caratteristica dello stesso e gli elementi strutturali, che materialmente compongono la struttura dell'organismo edilizio. L'attività di restauro e risanamento conservativo si qualifica, pertanto, per un insieme di opere che lasciano inalterata la struttura dell'edificio, sia all'esterno che al suo interno, dovendosi privilegiare la funzione di ripristino della individualità originaria dell'immobile. Secondo Cass. pen., Sez. III, 23 gennaio 2007 n. 1893 (c.c. 14 dicembre 2006), C., in *www.lexambiente.it*, la ristrutturazione edilizia non è vincolata al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente e differisce sia dalla manutenzione straordinaria (che non può comportare aumento della superficie utile o del numero delle unità immobiliari, né modifica della sagoma o mutamento della destinazione d'uso) sia dal restauro e risanamento conservativo (che non può modificare in modo sostanziale l'assetto edilizio preesistente e consente soltanto variazioni d'uso «compatibili» con l'edificio conservato). La stessa attività di ristrutturazione, del resto, può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi agli altri tipi dianzi enunciati. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, che non devono essere riguardate partitamente ma valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo.

(53) Sono stati qualificati, pertanto, come interventi di ristrutturazione edilizia soggetti a permesso di costruire, non potendo essere qualificati come manutenzione straordinaria ed adeguamento strutturale, gli interventi edilizi, con riguardo alle fondamenta, consistenti: 1) nell'eliminazione della preesistente muratura e degli elementi isolati privi di travi di collegamento con contestuale rifacimento di essi *ex novo* in cemento armato; 2) nella realizzazione della struttura portante con un'armatura di cemento armato prima inesistente; 3) nella modificazione della luce interna, con conseguente aumento di volumetria; 4) nel mutamento dell'altezza massima esterna, della sagoma a terra e della superficie.

sottotetto e nel piano ammezzato dell'edificio (54). Analoga soluzione è stata adottata nel caso di parziale demolizione di un manufatto preesistente con svuotamento delle strutture murarie interne, abbassamento del piano di calpestio, ricostruzione del fabbricato in cemento armato e realizzazione di uno sbancamento del terrapieno roccioso retrostante (55). Invece, non è riconducibile alla categoria della ristrutturazione edilizia ma a quella delle opere interne (56) l'ipotesi di aumento delle superfici utili delle singole unità immobiliari comprese nella costruzione, pur senza aumento della superficie utile della costruzione nella sua globalità, come nel caso in cui siano eliminate (o anche solo spostate) le pareti interne tra le dette unità (57). Va precisato che per «pareti interne», la cui eliminazione non può comportare aumento delle superfici utili, devono intendersi quelle interne all'edificio (e non solo alle singole unità immobiliari) e, quindi, anche quelle divisorie tra le unità immobiliari (58).

Bisogna anche rilevare che, alla stregua della vigente disciplina urbanistica, le opere interne (59) e gli interventi di ristrutturazione edilizia, come pure quelli

(54) Per quanto riguarda la distinzione tra manutenzione straordinaria ed interventi di ristrutturazione cfr. Cass. pen., Sez. IV, 20 giugno 1997, in questa *Rivista*, 1998, I, 1069; Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2003 n. 469, in *Cons. St.*, 2003, 127; T.A.R. Liguria, Sez. I, 28 maggio 2002 n. 588, in questa *Rivista*, 2002, 86. In dottrina M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni sul regime giuridico della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti*, cit., 255.

(55) Cfr. Pret. Salerno, 15 novembre 1990, in questa *Rivista*, 1991, 846.

(56) Secondo Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2006 n. 8303 (ud. 9 febbraio 2006), in www.italgiure.giustizia.it, non costituiscono opere interne, ma hanno natura esterna, le opere abusive che si sostanziano nella costruzione di una scala, nella modifica dei tetti, nella costruzione di un porticato, nella chiusura di una porta e nella realizzazione in sua vece di una finestra, nella costruzione di quattro finestre *ex novo*: tali opere, infatti, hanno una evidente ricaduta diretta sulla sagoma volumetrica e sulla visione prospettica dei manufatti e, di conseguenza, comportano la sussistenza di palesi difformità rispetto al titolo abilitativo.

(57) Cfr. Pret. Roma, 1 marzo 1988, M. Secondo Cass. pen., Sez. III, 23 maggio 2000 n. 6189, C., in *Cass. pen.*, 2001, 1907, le opere interne alle singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile, anche se aumentano la superficie utile o il numero delle unità immobiliari, sono soggette soltanto all'obbligo di denuncia di inizio attività. Conseguentemente, l'applicabilità di tale regime è subordinata all'assenza di vincoli paesaggistici, storici, ambientali, urbanistici nonché all'assenza di contrasto con strumenti di pianificazione o programmazione urbanistica immediatamente operativi. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 marzo 1998, M., in *Cass. pen.*, 1999, 2641, con nota di DE AMICIS, *Sui limiti della rilevanza penale delle opere interne*. Tale ultima pronuncia ha, inoltre, sostenuto la tacita abrogazione dell'art. 26 l. 28 febbraio 1985 n. 47. In senso contrario cfr. DE AMICIS, *op. cit.*, secondo cui non c'è un rapporto di incompatibilità tra detta norma e la disciplina desumibile della l. n. 662/1996.

(58) ASSINI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 488; A. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 1998, 191.

(59) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 1 marzo 2007 n. 8669 (ud. 12 gennaio 2007), D., ha chiarito che l'attuale normativa non regola in modo autonomo le opere interne che devono essere ricondotte nel novero delle ristrutturazioni edilizie: l'art. 10, comma 1, lett. c, t. u. n. 380/2001 assoggetta a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia «che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici» ovvero si riconnettono a mutamenti di destinazioni d'uso limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A. In effetti, la previsione dell'art. 10, comma 1, lett. c, t. u. n. 380/2001 non assoggetta a permesso di costruire solo le ristrutturazioni edilizie minori, cioè, quelle che non comportano le conseguenze specificate nella norma: tali sono gli interventi che determinano una semplice modifica dell'ordine delle parti che compongono una costruzione e che non alterano il carico ur-

di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, necessitano di permesso di costruire ogni qual volta comportino mutamento di destinazione d'uso tra categorie d'interventi funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico e, qualora debbano essere realizzati nei centri storici, anche nel caso in cui comportino mutamento di destinazione d'uso all'interno di una categoria omogenea. Gli stessi, qualora debbano essere realizzati fuori dei centri storici e comportino mutamento della destinazione d'uso all'interno di una categoria omogenea, non richiedono, invece, il permesso di costruire (60). Si è affermato, in particolare, che non costituisce ristrutturazione edilizia, ma intervento necessitante del titolo abilitativo tacito oggi definito s.c.i.a., l'esecuzione di lavori interni (nella specie abbattimento di parete e apertura di porta) per la creazione di due appartamenti al posto dell'unico preesistente, purché detti lavori non siano incompatibili con la destinazione d'uso dell'immobile (nella specie residenziale) (61). Non diversa è stata la soluzione in relazione all'ipotesi di modificazione, rispetto al progetto autorizzato, della struttura portante del tetto di capannoni, ove essa sia interna a quest'ultimo e non risultino modificati il profilo esterno, la sagoma, la volumetria, la superficie dei manufatti nonché la loro destinazione d'uso (62).

Per individuare il discrimine tra ristrutturazione edilizia ed intervento di manutenzione straordinaria è opportuno puntualizzare che quest'ultimo tipo di intervento è caratterizzato da un limite di ordine funzionale (in base al quale i lavori debbono tendere solo alla rinnovazione e alla sostituzione di parti degli edifici e/o alla realizzazione di servizi igienico-sanitari) e da un limite di ordine strutturale (per effetto del quale è vietato modificare i volumi, le superfici e la destinazione d'uso delle singole unità immobiliari) (63). Sulla base di tali criteri sono stati ritenuti interventi non di ristrutturazione ma di manutenzione straordinaria: 1) la demolizione e la nuova collocazione di un muro portante e di una scala, nonché il rifacimento di parti di solaio e la costruzione di una serie di pi-

banistico. Pertanto, non è riconducibile alla ristrutturazione edilizia di portata minore l'intervento comportante un aumento della superficie utile calpestabile. Sul tema, la tesi (pur sostenuta da Cass. pen., Sez. III, n. 40829/2005) secondo la quale la nuova normativa richiederebbe — perché debba essere insufficiente la semplice d.i.a. — la contemporanea modifica delle superfici, del volume e della sagoma, non è condivisibile: infatti, tale interpretazione contrasta col dato testuale, come si rileva dalla disgiuntiva finale utilizzata dal Legislatore (per separare la modifica dei prospetti da quella delle superfici); l'esegesi collide anche con il dato sistematico, in quanto l'ampliamento di un manufatto all'esterno della sagoma esistente è considerata nuova costruzione ai sensi dell'art. 3 *sub e.1* t. u. 380/2001. Quindi, si deve concludere che le singole fattispecie per le quali il ricordato art. 10, comma 1, lett. c, richiede il permesso di costruire siano autonome senza necessità di sovrapposizione (cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 settembre 2006, M.; Cass. pen., Sez. III, 22 settembre 2006, R.; Cass. pen., Sez. III, 19 ottobre 2006, P.). Da quanto esposto deriva che l'intervento consistente nella divisione dell'altezza di un vano con duplicazione di calpestio e, quindi, di superfici utili, costituisce ristrutturazione edilizia necessitante di permesso di costruire o alternativamente, a scelta discrezionale degli interessati, per il disposto dell'art. 22, comma 3, lett. a, t. u. 380/2001, di denuncia di inizio attività la cui mancanza comporta l'applicazione delle sanzioni penali del successivo art. 44. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 8 febbraio 1988, R.

(60) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2002 n. 35177, C., in *Riv. pen.*, 2002, 965 ss.

(61) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 24 settembre 1984, T.

(62) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 8 febbraio 1988, R.

(63) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 19 settembre 2012, n. 35803, Armeli, in *www.lexambiente.it*. Nello stesso senso Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 1985, in questa *Rivista*, 1986, I, 16.

lastrici all'interno di un fabbricato (64); 2) il rifacimento della copertura di un cortile interno crollata per cause accidentali (65); 3) l'abbattimento di tramezzi e la creazione di scale all'interno di un fabbricato senza comportare aumento di volumetria e mutamento di destinazione d'uso (66).

Allo stesso modo non possono ricondursi alla categoria della ristrutturazione edilizia (e, quindi, non richiedono permesso di costruire), ma rientrano in quella della manutenzione straordinaria anche le modifiche relative alle luci di un fabbricato senza modificare l'originaria volumetria e la destinazione d'uso nel caso in cui, per la loro particolare modestia, non alterino il rapporto dell'edificio con l'ambiente circostante né cambino la fisionomia dell'immobile e l'aspetto di esso nelle sue linee generali (67).

In base a tali principi si è ritenuto che costituisca ipotesi di manutenzione straordinaria la realizzazione di opere di mero accomodamento che non mutino la consistenza fisica delle singole unità immobiliari, mentre l'alterazione dell'originaria consistenza dell'immobile costituisce ipotesi di intervento di ristrutturazione (68). Pure la sostituzione del vecchio solaio in strutture lignee di un fatiscente edificio rustico con altro solaio in cemento armato, che non abbia alterato i volumi né la superficie dell'unità immobiliare, deve essere qualificata come opera di manutenzione straordinaria e, pertanto, non è soggetta a permesso edilizio (69), per quanto tale opera, necessaria per la conservazione del manufatto, abbia modificato sia pure in modo marginale il preesistente assetto strutturale del manufatto stesso (70).

In effetti, l'ambito dei cc. dd. interventi di manutenzione straordinaria attiene a tutto quello che può riguardare le esigenze dell'abitabilità e coinvolgere i servizi ed i compiti disimpegnati dal patrimonio edilizio: pertanto, non è necessario il permesso di costruire per chiudere la sommità di una scala e realizzare un modesto ambiente ricavato dalla volumetria già esistente (71). In definitiva, vanno qualificati come interventi non di ristrutturazione edilizia ma di manutenzione straordinaria (72) i lavori che non comportino alterazione dei volumi,

(64) Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I, 16 febbraio 1989, in questa *Rivista*, 1989, I, 201.

(65) Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 6 febbraio 1988, in questa *Rivista*, 1988, I, 377.

(66) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 18 dicembre 1987, in *Cass. pen.*, 1989, 1079.

(67) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 18 dicembre 1987, M.

(68) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 1990 n. 389.

(69) Cfr. Trib. Napoli, Sez. VII, 14 febbraio 2006 n. 739, in *Il Denaro*, n. 82, 26 aprile 2006.

(70) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 29 febbraio 1988, T.

(71) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 novembre 1981, B.

(72) In ordine al concetto di manutenzione straordinaria si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a: AA.VV., *Diritto del Governo del Territorio*, Torino, 2010; BEFFA, *Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti*, in *Il not.*, 2003, 57; CENTOFANTI, MONDINI, *Il codice dell'edilizia, dell'urbanistica e delle espropriazioni*, Piacenza, 2004; A. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 1998, 2002, e 2003; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; LEQUAGLIE, MIGUIDI, *Il nuovo Testo Unico dell'Edilizia*, Rimini, 2005; A. MELCHIONDA, *La disciplina penale degli abusi edilizi. Profili generali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 100; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003; MONTALDO, *Intervento sul patrimonio edilizio esistente e titolo abilitativo*, in *Giur. cost.*, 1987, II, 271; NOVARESE, *Trasformazioni urbanistiche ed edilizie*, in questa *Rivista*, 1994, I, 418; PALOMBELLA, *I titoli abilitativi delle opere edili: concessione, autorizzazione e d.i.a.*, in *Dir. e giur.*, 2003, n. 16, 52; M.A. SANDULI (a cura di), *Testo unico sull'edilizia*, Milano, 2004; P.

rilevanza esterna e mutamento di destinazione d'uso, ma siano finalizzati alla conservazione del manufatto preesistente o ad un suo migliore rendimento in dipendenza degli sviluppi tecnologici e si caratterizzino per la sostituzione del materiale impiegato o per una diversa distribuzione dei vani (73).

È stata qualificata, in particolare, come ristrutturazione edilizia e non come manutenzione straordinaria (74) l'intervento che preveda la realizzazione di balconi, degli infissi, delle facciate esterne di chiusura, delle opere di completamento dei vani e di tutti i servizi senza alcun incremento per i volumi, le sagome e le superfici — salvo una diversa distribuzione di quelle assentite — né una maggiore o diversa occupazione delle aree di sedime (75). Nella citata categoria della ristrutturazione edilizia sono stati, inoltre, ricondotti i seguenti interventi: 1) realizzazione di un balcone (76); 2) diversa dislocazione delle unità commerciali ed abitative, con inserimento di un vano scala e di gruppi di servizi e con mutamento delle facciate esterne ed interne (77); 3) trasformazione di un piano sottotetto in unità abitativa con innalzamento e modifica dei prospetti del tetto (78); 4) sostituzione della originaria copertura a tetto con altra costituita in parte da tetto e in parte da terrazzo (79); 5) opere in conglomerato cementizio in un vecchio caseggiato, con rafforzamento di muri perimetrali, aumento di volumetria e ricostruzione del tetto e di stanze adiacenti (80); 6) svuotamento del-

TANDA, *Rassegna di giurisprudenza delle opere edilizie soggette a concessione*, in *Riv. pen. econ.*, 1991, 195; ZINI, *Legge 28 febbraio 1977 n. 10: concessioni gratuite, manutenzione ordinaria e straordinaria, interventi di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edifici unifamiliari, interpretazione e limiti alla luce della legge 5 agosto 1978 n. 457*, in *N. rass.*, 1979, 1613; ASSINI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 550; CHINELLO, *Ristrutturazione e distanze legali nel nuovo testo unico sull'edilizia*, cit., 74 ss.; NESTI, *Autorizzazioni e concessioni edilizie: loro ambito nelle leggi n. 457/1978 e n. 94/1992*, in *N. rass.*, 1985, 2062; PIFFERI, *Il nuovo regime autorizzatorio per opere e interventi edilizi*, in *Riv. amm.*, 1983, 317; CACCIN, *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi sottoposta a mera autorizzazione del Sindaco ad eseguirli*, in *N. rass.*, 1983, 1219; CERVINI, *Opere di straordinaria manutenzione ed autorizzazione amministrativa*, in *N. dir.*, 1982, 533; MATERIA, *Gli interventi di manutenzione straordinaria: sanzioni penali e amministrative*, in *Giur. merito*, 1980, 184.

(73) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 1981, T., in *Riv. pen.*, 1981, 634.

(74) Secondo Cass. pen., Sez. III, 10 gennaio 2006 n. 324 (ud. 23 febbraio 2005), I., in www.italgiure.giustizia.it, la sostituzione all'interno di un locale dei servizi igienici può configurare un intervento di manutenzione straordinaria (per il quale non è richiesto il permesso di costruire, non essendo riconducibile agli interventi di cui all'art. 10 del t. u. n. 380/01) solo a condizione che tale intervento non alteri i volumi e le superfici delle unità immobiliari e, soprattutto, non modifichi la destinazione d'uso dell'immobile (cfr. art. 3 t. u. cit.): infatti, il mutamento della destinazione d'uso tra categorie autonome, determinando comunque una trasformazione urbanistica o edilizia del territorio, richiede il permesso di costruire.

(75) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 aprile 2004 n. 2142, in questa *Rivista*, 2004, 1373 ss. In merito Cass. pen., Sez. III, 28 marzo 2002, in questa *Rivista*, 2003, 282.

(76) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 maggio 1988, C.; Cons. Stato, Sez. V, 3 luglio 1995 n. 1004, in *Foro amm.*, 1995, 2568.

(77) Cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. II, 21 dicembre 1987 n. 552, in questa *Rivista*, 1988, I, 378.

(78) Cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. II, 26 ottobre 1987 n. 372, in questa *Rivista*, 1988, I, 156. Sul punto PALLOTTINO, *Ancora perplessità sul concetto di ristrutturazione di case di abitazione*, in *Riv. amm.*, 1984, 157; S. BELLOMIA, *Appunti in tema di ordinaria e straordinaria manutenzione*, in questa *Rivista*, 1980, II, 147.

(79) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 13 maggio 1987, M., in *Riv. pen.*, 1987, 1057.

(80) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 luglio 1984, P., in *Riv. pen.*, 1985, 586.

l'originario manufatto al fine di ricavarne un nuovo edificio con incremento della volumetria, sostituzione delle mura perimetrali ed abbattimento di quelle originarie(81); 7) realizzazione di un porticato in cemento armato al servizio di un albergo ristorante(82) (*).

PAOLO TANDA

(*) Segue un breve *abstract* in lingua inglese predisposto dall'Autore.

The work dwells upon the complex issues about the services involved in the building restorations and the city ones.

After a short historical view, we analyse the related discipline provided for by the Consolidation Act no. 380/01 setting the differences compared to other topics (exceptional maintenance works, restoration works and preserving urban renewal works).

In particular, the matter about the hypothesis of demolition works and the following faithful rebuilding is examined closely. We point out that the sentence no. 309 of 21st November 2011 by the Constitutional Court has established some accurate benchmarks on the subject. In practice, the hypothesis of demolition and the following faithful rebuilding (which is submitted to a special law system) demands that the pre-existing disposition of masses, the whole area, the features of the materials and the strickle of the demolished real estate have to be loyally respected.

It is refuted the position which doesn't respect the importance of the sustenance of the parameter of the outline of the pre-existent construction. Only in this way, there will be the true terms to protect the territory as a not inexhaustible good to be handed on to the future generations.

(81) Cfr. Pret. Viareggio, 31 marzo 1981, C., in *Giur. it.*, 1981, II, 442.

(82) Cfr. Pret. Pizzo Calabro, 6 dicembre 1986, P., in *Riv. pen.*, 1987, 576.