

Paolo Tanda

**LA NUOVA DISCIPLINA DEI TITOLI
ABILITATIVI IN MATERIA
URBANISTICA: IN PARTICOLARE,
GLI INTERVENTI DI
RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA
ANCHE ALLA LUCE DELLA
L. 21 GIUGNO 2017 N. 96**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

LA NUOVA DISCIPLINA DEI TITOLI ABILITATIVI IN MATERIA
URBANISTICA: IN PARTICOLARE, GLI INTERVENTI
DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA ANCHE ALLA LUCE
DELLA L. 21 GIUGNO 2017 N. 96

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'attuale disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica. — 3. Ristrutturazione edilizia e mutamento della destinazione d'uso. — 4. L'ipotesi della demolizione e successiva ricostruzione. — 5. Conclusioni.

1. *Premessa.*

Il previgente sistema normativo disciplinava la categoria della ristrutturazione edilizia all'articolo 31, lettera *d*, della legge n. 457/1978, che definiva gli *interventi di ristrutturazione edilizia* 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*». Già la precedente normativa distingueva la sopraindicata tipologia di interventi da quelli di *ristrutturazione urbanistica*, definiti — dalla successiva lettera *e* del medesimo articolo 31 — 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*».

2. *L'attuale disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica dopo le innovazioni del d. lgs. n. 222/2016.*

La differenziazione contenuta nella previgente normativa è stata mantenuta nell'attuale testo unico n. 380/2001 in materia urbanistica (1), che all'articolo 3,

(1) ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000; 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, p. 64; ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Napoli, 2004; AZZENA, *Per una meditazione dell'orientamento giurisprudenziale in tema di ristrutturazione di edificio preesistente*, in *Riv. giur.*

comma 1, lettera f, definisce gli *interventi di ristrutturazione urbanistica* allo stesso modo della sopraindicata precedente disciplina. In questo caso l'elemento imprescindibile è costituito dalla pluralità di interventi da realizzare, in quanto singole

urb., 1989, p. 173; BEFFA, *Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti*, in *Il not.*, 2003, p. 57; BERRA, *Ancora incertezze in ordine al regime giuridico delle opere di demolizione e fedele ricostruzione di fabbricato preesistente*, in *Giur. cost.*, 1993, I, p. 565; BIGOLARO, *I limiti estremi della ristrutturazione edilizia: demolizione, ricostruzione e trasporto di volumi*, in *Riv. giur. urb.*, 1993, p. 97; BORELLA, *Ancora in tema di ricostruzione e ristrutturazione: incertezze e novità nella giurisprudenza*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 483; BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art.19 della l. 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, 2001; BREGANZE, *Permesso di costruire: novità (e conferme) nell'ambito di applicazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, p. 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, p. 1; CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazione*, in *Dir. amm.*, 1993, 60; CHINELLO, *Ristrutturazioni e distanze legali nel nuovo testo unico sull'edilizia*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 40, p. 74 ss.; D'ANGELO N., *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; DELLO SBARRA, *Gli elementi distintivi della ristrutturazione edilizia*, in questa *Rivista*, 2009, I, 348 ss.; FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 1998, 2002, e 2003; FALCON, *L'autoamministrazione dei privati, in Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione su "Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale"*, Milano, 1997, 158; FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996; FODERINI, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in questa *Rivista*, 2000, II, p. 65; GAFFURI, *La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto*, in *Dir. amm.*, 2007, 369; GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008; GIULIETTI, PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 750; GRISAFI, *Brevi osservazioni sulla ristrutturazione edilizia*, in *Giur. amb.*, 1994, p. 338; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; LEONARDI, *Sulla disciplina applicabile alla ricostruzione di edifici distrutti*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 183; MANDARANO, *Demolizione e ricostruzione: l'impervio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione*, in *Urb. amb.*, 2000, p. 1125; LIGUORI, *Attività di liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000; M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, 186; MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico privato*, Milano, 2011; MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003; MONACO (a cura di), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Napoli, 2003; NICOLINI, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in questa *Rivista*, 2011, I, 1449; NICOLINI, *Demolizione e ricostruzione: quando è un intervento di ristrutturazione?*, in questa *Rivista*, 1998, II, p. 99; PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, III ed. Torino, 201, 366; PICARDI, *La sostituzione edilizia. Demolizione e ricostruzione di opere nella giurisprudenza: tra manutenzione, ristrutturazione e nuova opera*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, II, p. 247; PIFFERI, *Abbattimento e ricostruzione di edificio: non costituiscono ricostruzione edilizia*, in *Ammin. it.* 1986, p. 506; POLICE, *Contributo allo studio della dichiarazione di inizio attività e della loro natura giuridica*, in *n. aut.*, 2008, 20; RODELLA, *Il concetto di ristrutturazione edilizia e le incertezze e oscillazioni in giurisprudenza*, in *N. rass.*, 1990, p. 1089; M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni sul regime della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti*, in questa *Rivista*, 1991, I, p. 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, p. 90; SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in A. ROMANO (a cura di) *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 584; TANDA, *Rassegna di giurisprudenza delle opere edilizie soggette a concessione*, in *Riv. pen. econ.*, 1991, p. 195; VIPIANA, *La rovina integrale dell'edificio vanifica la possibilità di ristrutturarlo*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, p. 340.

iniziative non possono essere ricondotte nella nozione di ristrutturazione urbanistica.

È, poi, la lettera *d* dell'articolo 3, comma 1, del testo unico citato a definire, anche qui analogamente al preesistente sistema, gli *interventi di ristrutturazione edilizia*: nell'ambito di tali interventi rientrano non solo la sostituzione o il ripristino di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, ma pure l'inserimento, l'eliminazione o la modifica di nuovi elementi ed impianti (2).

Sul punto è di recente intervenuto il d. lgs. n. 222/2016, la cui tabella A indica che rientrano nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatta eccezione per le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

È opportuno precisare che la semplice congiunzione fisica dell'opera con una già esistente non basta a qualificare l'opera stessa come ristrutturazione: infatti, l'intervento di ristrutturazione edilizia, ai sensi del citato articolo 3, lettera *d*, deve consistere in un intervento rivolto «*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*». Conseguentemente, nel caso in cui non vi sia trasformazione di un organismo edilizio esistente bensì la costruzione di un manufatto edilizio fuori terra ovvero l'ampliamento di quello presente all'esterno della sagoma esistente, si ha un intervento di nuova costruzione ai sensi dell'articolo 3, lettera *e*, del citato testo unico (3).

La stessa attività di ristrutturazione può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi agli altri tipi in precedenza enunciati. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, le quali 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 (4). In altri termini, il comune denominatore di tutte le figure di ristrutturazione è costituito dall'esistenza di un insieme sistematico di opere capaci di portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente: laddove sussista solo tale comune denominatore, si è in presenza della c.d.

(2) Cass. pen., Sez. III, 16 dicembre 2015 n. 49582, in questa *Rivista*, 2016, 1, ha affermato che gli interventi di ristrutturazione edilizia (nella specie consistiti in un intervento su preesistente locale destinato al ricovero di barche, mediante la realizzazione di un solaio latero - cementizio su muratura portante perimetrale, con quattro pilastri in calcestruzzo armato con sezione 0,25 x 0,50 m, con relativi plinti di fondazione con incremento dell'altezza interna a metri 2,20), integrano, quando siano stati eseguiti senza il preventivo rilascio della s.c.i.a. alternativa o del permesso di costruire, il reato di cui all'articolo 44 testo unico dell'edilizia, risolvendosi nell'esecuzione di lavori consistenti nell'aumento della volumetria, oltre che nel ripristino o nella sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, ovvero nella eliminazione, modificazione e inserimento di nuovi elementi ed impianti.

(3) Cass. pen., Sez. III, 1 marzo 2012 (ud. 24 novembre 2011) n. 8021, in questa *Rivista*, 2012, 2.

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

ristrutturazione edilizia leggera. Si parla, invece, di ristrutturazione c.d. pesante nel caso in cui sussista, oltre al succitato elemento, anche una modifica della volumetria e dei prospetti, un mutamento della destinazione d'uso relativamente agli immobili compresi nei centri storici ovvero una modificazione della sagoma in immobili sottoposti a vincoli storico-culturali e paesaggistici (d. lgs. n. 42/2004).

La recente disciplina introdotta col citato d. lgs. n. 222/2016 ha apportato rilevanti modifiche in ordine ai titoli abilitativi previsti per i sopraindicati interventi edilizi.

In particolare, l'attuale regime prevede la comunicazione di inizio lavori asseverata (c.i.l.a.) per gli interventi di manutenzione straordinaria cosiddetta leggera (che non devono alterare la volumetria complessiva dell'immobile, non devono comportare mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso e non devono riguardare la sagoma, i prospetti o le parti strutturali dell'edificio) e la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) per gli interventi di manutenzione straordinaria c.d. pesante (che riguardano anche le parti strutturali dell'edificio).

Analoga diversità di regime tra c.i.l.a. e s.c.i.a. è prevista pure per le ipotesi di restauro e risanamento conservativo, a seconda che tali interventi riguardino o meno parti strutturali dell'edificio.

Invece, per la ristrutturazione edilizia leggera e quella pesante (vedi *retro*) si prevedono nel primo caso la s.c.i.a. e nel secondo caso il permesso di costruire o la s.c.i.a. alternativa.

Con la novella introdotta dal d. lgs. n. 222/2016 la s.c.i.a. alternativa può essere utilizzata, oltre che per gli interventi di ristrutturazione cosiddetta pesante, anche per gli interventi di ristrutturazione urbanistica nell'ipotesi in cui siano disciplinati da piani attuativi o accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che presentino specifiche disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive. In questi casi, come si legge anche nella Relazione di accompagnamento al citato decreto legislativo, la particolare rilevanza dei succitati interventi edilizi impone che su questi ci sia un controllo antecedente e non successivo, con la conseguenza che non è possibile iniziare subito i lavori ma solo dopo almeno trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a.

Le recenti modifiche non hanno prodotto novità per quanto riguarda quelle opere edilizie che comportino modifica dei prospetti. Il concetto di prospetto, infatti, non va confuso con quello di sagoma. Per sagoma deve intendersi la conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro, considerato in senso verticale ed orizzontale. La modifica di prospetti attiene alla facciata dell'edificio, per cui non va confusa e compresa nel concetto di sagoma, che indica la forma della costruzione complessivamente intesa, ovvero il contorno che assume l'edificio. I prospetti, in altri termini, costituiscono un *quid pluris* rispetto alla sagoma, attenendo all'aspetto esterno, e quindi al profilo estetico-architettonico dell'edificio. In particolare, la chiusura di preesistenti finestre e la loro apertura in altre parti, l'apertura di balconi in luogo di finestre, così come l'allargamento del portone di ingresso, essendo relativi al prospetto, non afferiscono al concetto di sagoma.

La ristrutturazione edilizia non è vincolata al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente e differisce sia dagli interventi di

restauro e risanamento conservativo sia dalla manutenzione straordinaria (5). Quest'ultima presuppone la preesistenza di un organismo edilizio già ultimato e operativo, di cui s'intende conservare o rinnovare la funzionalità. Infatti, l'articolo 3, comma 1, lettere *b* e *c*, del testo unico sull'edilizia afferma che per interventi di manutenzione straordinaria si intendono le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Invece, per interventi di restauro e di risanamento conservativo si intendono gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano — secondo le ultime modifiche introdotte dall'articolo 65 *bis* del d.-l. 24 aprile 2017 n. 50 (c.d. Manovrina) convertito dalla l. 21 giugno 2017 n. 96 — anche il mutamento delle destinazione d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.

Consequentemente, in relazione ad “*avanzi*” di costruzione edilizie, diroccate e cadenti, come il rudere, un intervento di manutenzione straordinaria o anche di restauro e di risanamento conservativo è *in re ipsa* incompatibile a legislazione vigente, non essendo possibile mantenere o consolidare una costruzione demolita, priva di elementi strutturali.

Tale principio deve essere confermato anche se con alcune precisazioni necessarie sul versante della ristrutturazione edilizia, con riferimento in particolare alle disposizioni normative sopravvenute e contenute nell'articolo 30 del d.-l. 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. Decreto del Fare), convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98. Infatti, quest'ultimo intervento normativo ha novellato la lettera *d* dell'articolo 3 e la lettera *c* dell'articolo 10 del testo unico citato, ricomprendendo tra gli interventi di ristrutturazione cd. leggera (soggetti perciò a s.c.i.a.) non solo quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria (non più

(5) La manutenzione straordinaria presuppone la preesistenza di un organismo edilizio già ultimato e operativo, di cui s'intende conservare o rinnovare la funzionalità. Infatti, l'articolo 3, comma 1 lettera *b* e *c*, t.u. edilizia afferma testualmente che per interventi di manutenzione straordinaria si intendono le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Invece, per interventi di restauro e di risanamento conservativo si intendono gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio: cfr. Cass. pen., Sez. III, 30 settembre 2014 (ud. 3 giugno 2014) n. 40342, in questa *Rivista*, 2015, n. 6.

anche con la stessa sagoma: da ultimo si rinvia a TAR Puglia, Lecce, 4 maggio 2017 n. 675, in *Lexambiente.it*) dell'immobile preesistente, ma anche quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza, rimanendo fermo che con riferimento alle costruzioni sottoposte a vincoli ai sensi del d. lgs. n. 42/2004, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.

Tutto ciò ha trovato puntuale conferma anche nell'allegato A del citato d. lgs. n. 222/2016.

3. *Ristrutturazione edilizia e mutamento della destinazione d'uso.*

Come accennato in precedenza, sono sempre realizzabili con 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. Invece, gli interventi di ristrutturazione (non di portata minore), di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c, del testo unico citato, sono subordinati a permesso di costruire o a s.c.i.a. alternativa, se portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e se comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti ovvero se modifichino la sagoma di edifici vincolanti ovvero se, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, determinino mutamenti della destinazione d'uso.

Secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità (di recente ribadito dalla terza Sezione penale della Corte di Cassazione con la sentenza n. 6873 del 14 febbraio 2017), configura un'ipotesi di ristrutturazione edilizia anche il mutamento della destinazione d'uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, qualora venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza: in questo caso l'esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di «*un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente*», con la conseguente necessità del permesso di costruire o della s.c.i.a. alternativa (6).

In pratica, ad avviso di tale orientamento, il mutamento di destinazione d'uso con opere costituisce sempre un'ipotesi di ristrutturazione edilizia c.d. pesante.

Questo indirizzo giurisprudenziale comporta una serie di effetti e non solo un aggravio della relativa procedura con allungamento dei tempi per la possibilità di inizio dei lavori. Infatti, la questione di fondo è l'assenza di armonia che viene a determinarsi tra il sopraindicato orientamento della Cassazione e la logica che sottintende sia alla disciplina del citato testo unico sia, a cascata, delle leggi regionali in tema di ristrutturazione: come accennato prima, la logica di tale disciplina risulta essere incentrata, ai fini della individuazione del titolo abilitativo, proprio sull'entità delle opere edilizie.

(6) Cass. pen., Sez. III, 7 marzo 2012 (ud. 2 ottobre 2011) n. 8945, in questa *Rivista*, 2012, n. 2.

Tutto ciò comporta conseguenze molto incisive per i tanti Comuni regolamentati da un p.r.g. che — come di norma si verifica — preveda, in relazione ai centri storici, solo interventi di restauro o risanamento conservativo e non anche quelli di ristrutturazione edilizia. In pratica, per quanto riguarda tali Comuni il succitato indirizzo giurisprudenziale può determinare la creazione di una situazione di stallo. Infatti, posto che la disciplina in materia di restauro e risanamento conservativo ammette (con la sola s.c.i.a.) una modificazione d'uso compatibile, non può non determinare il summenzionato immobilismo nei centri storici l'affermazione che anche il cambio d'uso con opere di modeste entità comporta sempre una ristrutturazione edilizia necessitante permesso edilizio o s.c.i.a. alternativa.

L'opzione seguita dal sopracitato orientamento è espressione della tendenza favorevole ad una tutela "forte" del bene protetto dalla normativa in esame.

Sull'altro versante, però, si pongono anche esigenze di tutela di valori ulteriori, afferenti — tra l'altro — ad una materia (in particolare quella del mutamento della destinazione d'uso) che rientra — ai sensi del secondo comma dell'articolo 10 del testo unico dell'edilizia — nella competenza legislativa delle Regioni.

A ciò si aggiunga che da alcuni punti del d. lgs. n. 222/2016 si evincono elementi che sembrano contrastare la logica sottesa al più volte citato indirizzo giurisprudenziale.

Si pensi — ad esempio — al punto relativo alla necessità della sussistenza di un mutamento di destinazione d'uso «urbanisticamente rilevante» per la ristrutturazione c.d. pesante nei centri storici. Da ciò consegue che il cambio d'uso all'interno delle categorie di cui all'articolo 23 *ter* t.u. cit. non comporta il summenzionato tipo di ristrutturazione.

È in questo contesto che ha trovato terreno fertile la sopraindicata recente modifica della lettera *c* dell'articolo 3, comma 1, del testo unico dell'edilizia ad opera della summenzionata l. 21 giugno 2017 n. 96, che ha ammesso nel restauro e risanamento conservativo anche le modifiche di destinazione d'uso, purché compatibili con le caratteristiche dell'edificio e in armonia con gli strumenti urbanistici.

4. *L'ipotesi della demolizione e successiva ricostruzione.*

Dal combinato disposto degli articoli 3, comma 1 (7), e 10, comma 1 (8), del

(7) 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*».

(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*

testo unico citato 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 volumetria, dell'area di sedime e del prospetto; la seconda, invece, è connotata da carattere innovativo, pur entro limiti tali da non alterare radicalmente gli elementi strutturali che qualificano il fabbricato preesistente (9). 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 del prospetto e non più della sagoma iniziale) 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 della semplice 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.

Tale regola vale in ogni caso, anche — ad esempio — nell'ipotesi in cui il manufatto aggiuntivo sia collocato sotto il piano di campagna, per essere oramai codificato il principio generale per cui gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio assoggettati a titolo abilitativo comprendono anche le opere interrato, in quanto suscettibili di incidere comunque sul regolare assetto e sviluppo del territorio. È evidente che la sopraindicata disciplina normativa attiene a due distinte tipologie di interventi: 1) gli interventi di (contestuale) demolizione e ricostruzione di edifici (già contemplata dall'articolo 3 del testo unico citato) per i quali non è più richiesto, sempre che l'intervento non ricada in zona vincolata, il rispetto della sagoma; 2) gli interventi di ripristino di edifici (già eventualmente crollati o demoliti (cc.dd. ruderi), i quali parimenti rientrano ora nella categoria della ristrutturazione edilizia, senza perciò la necessità che l'intervento richieda il rilascio del permesso di costruire, a condizione però che sia possibile accertarne la preesistente consistenza (accertamento necessario per la determinazione della volumetria, che il fabbricato ripristinato dovrà comunque rispettare) e all'ulteriore condizione che, qualora l'intervento di ristrutturazione edilizia ricada in zona vincolata, sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente. In definitiva, da un lato è stato confermato con l'articolo 30 del decreto legge n. 69/2013 e col d. lgs. n. 222/2016 il principio che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati alla s.c.i.a. alternativa o al permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, modifiche del volume, dei prospetti e delle superfici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino un mutamento della destinazione

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) T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 29 giugno 2012 n. 463, in www.lexambiente.it.

d'uso; dall'altro lato sono stati consentiti, ricomprendendoli nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia per i quali è necessaria la s.c.i.a., sia gli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria (non più anche con la stessa sagoma: v. *retro* par. 2) del manufatto preesistente sia gli interventi di ristrutturazione volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione. Tuttavia, in tale evenienza non sono state sottratte al regime della s.c.i.a. alternativa o del permesso di costruire le opere delle quali non sia possibile accertare la preesistente consistenza, fermo restando che se l'intervento è eseguito in zona vincolata deve, in ogni caso, essere anche rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente tanto per gli interventi di demolizione e ricostruzione quanto per quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione.

Proprio la sopraindicata ipotesi di totale demolizione e successiva ricostruzione in passato ha creato non pochi problemi applicativi. Infatti, già prima dell'entrata in vigore della citata l. n. 457/1978, se non vi è mai stato alcun contrasto giurisprudenziale in ordine all'impossibilità di ricondurre la demolizione di un edificio con ricostruzione su suolo contiguo nella categoria della ristrutturazione, si è — invece — posto il problema relativo alla compatibilità della demolizione e successiva fedele ricostruzione con il concetto di ristrutturazione edilizia.

Tale problema veniva risolto in modo tutt'altro che univoco dalla giurisprudenza: quella amministrativa era orientata in senso positivo (10), mentre la magistratura penale adottava la soluzione opposta. In particolare, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (11), nonostante alcune pronunce di segno contra-

(10) Cfr., *ex multis*, Cons. Stato Sez. V, 2 dicembre 1998 n. 1714. Pure 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, p. 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.

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

rio (12), è sempre stato nel senso che nella nozione di ristrutturazione edilizia dovevano farsi rientrare anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione (13). In effetti, il problema nasceva dal fatto che il legislatore, nel disciplinare gli interventi di ristrutturazione edilizia, non prevedeva espressamente l'ipotesi della demolizione con fedele ricostruzione. In merito l'indirizzo del giudice amministrativo era nel senso che, qualora il titolo abilitativo edilizio 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 (14), nella no-

(12) In merito cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. II, 19 novembre 1992, in questa *Rivista.*, 1993, I, p. 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.

(13) Il Consiglio di Stato ha, comunque, 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, p. 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*, 2002, I, p. 1211; Cons. Stato Sez. V, 23 marzo 2000 n. 1610, in questa *Rivista*, 2000, 4, p. 648; Cons. Stato Sez. V, 7 dicembre 1999 n. 2021, in *Urb. amb.*, 2000, n. 10, p. 1125, con nota di MANDARANO, *Demolizione e ricostruzione: l'impervio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione*; Cons. Stato Sez. V, 3 luglio 1996 n. 819, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 1144; Cons. Stato Sez. V, 3 luglio 1996 n. 819, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 1144. Ancora nello stesso senso cfr. Cons. Stato Sez. V, 26 marzo 1996 n. 302, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 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, p. 668, con nota di DAMONTE, *Nota in margine alla sentenza TAR Veneto n. 27 del 2001 sul concetto di «demolizione e fedele ricostruzione»*; FODERINI, *La ricostruzione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in questa *Rivista*, 2000, I, p. 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.

(14) Afferma Cons. Stato Sez. V, 14 aprile 2006 n. 2085, in *Dir. e giust.*, p. 83-84, 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

zione di ristrutturazione rientravano anche gli interventi consistenti nella demolizione e nella successiva ricostruzione del fabbricato, purché quest'ultima fosse «*fedele*» (15): tale requisito sussisteva quando venivano conservate e ripro-

del testo unico dell'edilizia, anche se per effetto delle disposizioni contenute nel relativo articolo 3, la nozione di ristrutturazione è stata ulteriormente estesa, non per questo sono venuti meno i limiti che ne condizionano le caratteristiche e consentono di distinguere 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'articolo 31 l. n. 457/78), espunto dalle disposizioni contenute nell'articolo 3, comma 1, lettera *d*, t.u. cit., 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, p. 668 ss.; Cons. Stato Sez. V, 24 febbraio 1999 n. 197; Cons. Stato Sez. V, 12 luglio 1996 n. 861, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 1151; Cons. Stato Sez. V, 29 settembre 1994 n. 1060, in *Foro amm.*, 1994, p. 2128; Cons. Stato Sez. V, 6 dicembre 1993 n. 1259, in questa *Rivista*, 1994, I, p. 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.

(15) In tal senso cfr. 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, p. 861, in *Cons. Stato*, 1996, I, p. 1151, secondo cui la definizione di ristrutturazione contenuta nell'articolo 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, p. 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*».

dotte le caratteristiche fondamentali dell'immobile preesistente, in modo tale che il nuovo edificio fosse identico a quello demolito quanto a sagoma e volumi (16).

Di avviso totalmente diverso era — come detto — 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 per la ristrutturazione. Conseguentemente, il titolare di tale tipo di concessione edilizia 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 considerazione della possibilità di realizzare soltanto un insieme sistematico di opere rivolto a trasformare organismi edilizi esistenti e non, invece, a creare una nuova struttura (17).

(16) È agevole rilevare, 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: Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 aprile 2000 n. 898; Cons. Stato Sez. V, 14 novembre 1999 n. 1359. Tale requisito, comunque, non era interpretato in modo uniforme. Infatti, secondo un orientamento più restrittivo (Cons. Stato Sez. V, 20 novembre 1990 n. 786), doveva ritenersi 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. 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.

(17) Sulla base dei sopraindicati principi Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2012 (ud. 9 febbraio 2012) n. 9494, C., ha affermato che si è in presenza di un intervento di ristrutturazione edilizia necessitante del permesso di costruire (articolo 3, comma 1, lettera *d*, ed articolo 10, comma 1, lettera *c*, t.u. cit.), trattandosi di un organismo — quanto meno in parte — diverso da quello preesistente, 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: ciò in quanto una costruzione in cemento armato è strutturalmente diversa da un villino prefabbricato in legno, pur se lo riproduca fedelmente. Nella giurisprudenza penale si segnalava, 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'articolo 31, lettera 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 Cass. pen., Sez. III, 16 marzo 1988, De Vitis, in questa *Rivista*, 1990, I, p. 602. Inoltre, secondo Cass. pen., Sez. III, 12 maggio 1987, Soro, in *Riv. pen.*, 1988, p. 397, l'apertura di una portafinestra, 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'articolo 31, lettera *d*, l. n. 457/78: conseguentemente, era sufficiente la mera autorizzazione del Sindaco ex articolo 48 della stessa legge, la cui mancanza non costituiva reato. Tuttavia, è stato rilevato che «*nella sentenza citata non si tiene conto che l'articolo 48 l. n. 457/78 prevede l'autorizzazione solo per gli interventi di manutenzione straordinaria ex articolo 31 lettera b e che tale regime risulta esteso, per effetto dell'articolo 7, d.-l. n. 9/82, convertito in l. n. 94/82, solo agli interventi di restauro e risanamento conservativo ex*

5. Conclusioni.

La sopraindicata disputa giurisprudenziale deve ritenersi ormai integralmente superata dal decreto l. n. 69/2013 e dal d. lgs. n. 222/2016, oltre che da una serie di pronunce (di merito e di legittimità) precedenti all'entrata in vigore di quest'ultimo decreto legislativo. La giurisprudenza ha, infatti, sottolineato 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 le precisazioni accennate in precedenza. Come tali, pertanto, questi interventi — nei limiti di quanto sopra indicato — vengono oggi sottratti al regime previsto dal permesso di costruire, per essere ricondotti all'interno delle ristrutturazioni sottoposte semplicemente a s.c.i.a. In particolare, l'indirizzo oramai costante della Suprema Corte di Cassazione è nel senso che rientrano nella nozione di "*interventi di ristrutturazione edilizia*" i lavori di demolizione e fedele ricostruzione di un manufatto identico, realizzati cioè nel rispetto della preesistente volumetria, oltre che del prospetto e dell'area di sedime.

In relazione a tale ultimo specifico aspetto deve rilevarsi che 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, 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.

Si deve, inoltre, escludere la possibilità di applicare il regime semplificato agli interventi eseguiti su *edifici non ultimati*: infatti, 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.

Deve, poi, ritenersi 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 acquista il diritto di ricostruirla o comunque di ristrutturarla senza alcun titolo abilitativo, anche se l'abuso non sia stato originariamente represso.

In definitiva, al di là di tali ultimi specifici aspetti, deve rivelarsi più in generale che lascia fortemente perplessi il continuo ricorso ad interventi legislativi per modificare una materia molto delicata, come quella relativa alla disciplina urbanistico-edilizia. Il rischio di generare confusione ed incertezza è concreto, soprattutto quando si arriva a scomodare il legislatore (v. *retro* par. 3) per avviare ad una interpretazione giurisprudenziale, prescindendo — di fatto — dal fondamentale ruolo dell'elaborazione dottrinale.

PAOLO TANDA

articolo 31 lettera 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*, Torino, 1995, p. 82.

Segue un breve *abstract* a cura dell'Autore.

After a brief analysis of the existing regulatory system, it is analyzed the current framework for the renovation of the building and of the urban planning after the innovations introduced by the decree legislative n. 222/2016.

In particular, the various are analyzed the qualifying titles required by that last law in relation to the different types of construction work.

Then comes the problematic concerning the relationship between building renovation and the change of the intended for use, identifying the consequences of such use in the prevailing orientation of the case law of lawfulness recently reiterated by the Third Chamber of the Court of Cassation with judgment no. 6873 of 14 February 2017.

It has had such consequences remedy the law 16 June 2017, n. 96.

Next, articulated doctrinal and jurisprudential processing to which it was submitted the hypothesis of the demolition with subsequent reconstruction, identifying the current regulatory framework even in the light of the recent ones legislative changes.

In conclusion, the Author emphasizes, among others the other, the strong perplexity aroused by the continued use of normative measures to modify a very delicate matter as the one relating to urban planning and construction, with the concrete risk of confusion and uncertainty.