GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Demo-ricostruzione e ripristino di edifici crollati: le declinazioni della continuità ai fini dell'inquadramento nella ristrutturazione edilizia

Cons. St., Sez. VI, 18 gennaio 2023 n. 616 e Cass. pen., Sez. III, 18 gennaio 2023 n. 1669

di Giuseppina Mari

27 aprile 2023

Sommario: 1. Le vicende oggetto delle due sentenze: ricostruzione e categoria della ristrutturazione edilizia – 2. Il progressivo ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia nel t.u. edilizia – 3. Demo-ricostruzione e continuità sostanziale (oltre che temporale) – 4. Ripristino di edifici diruti: natura sostanziale di nuova costruzione e conseguenze – 5. Considerazioni conclusive

1. Le vicende oggetto delle due sentenze: ricostruzione e categoria della ristrutturazione edilizia

Con due pronunce di pari data del gennaio 2023 Cassazione e Consiglio di Stato forniscono un'interpretazione della categoria di intervento edilizio della "ristrutturazione edilizia"**[1]** che ne circoscrive rigorosamente l'ambito di applicazione con riguardo, rispettivamente, alla demo-ricostruzione e al ripristino di edifici diruti.

Nella fattispecie affrontata dalla Cassazione viene in rilievo un permesso di costruire rilasciato per la demolizione di una casa colonica, costituita da due unità immobiliari e da alcuni annessi agricoli, con costruzione, in luogo delle predette strutture, di un complesso residenziale costituito da dieci villini in linea e un parcheggio a raso. La questione essenziale trattata, qui di interesse, attiene alla configurabilità o meno nella specie di un intervento di ristrutturazione edilizia, quale categoria di intervento massimo consentito nel piano di recupero ivi vigente. Risolvendo in senso negativo la questione, la Suprema Corte, pur prendendo atto dei ripetuti interventi del legislatore che hanno ampliato la nozione di ristrutturazione edilizia (su cui si darà conto *infra*), ritiene sia rimasta invariata "la *ratio* qualificante l'intervento edilizio, che, postulando la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, è comunque finalizzata al recupero del medesimo, pur con le ammesse modifiche di esso". Tale essendo la finalità, non può essere ragionevolmente sussunto nella categoria della ristrutturazione edilizia un intervento che faccia scomparire ogni traccia della preesistenza; l'esito della trasformazione è più correttamente da qualificarsi come "nuova costruzione" e, peraltro, è di tale rilevanza sotto il profilo urbanistico da far ritenere integrati i presupposti della lottizzazione abusiva.

Nella fattispecie decisa dal Consiglio di Stato viene in rilievo un intervento di ripristino di un preesistente fabbricato abitativo integralmente demolito nel 1995 in quanto gravemente danneggiato dal sisma occorso in Campania negli anni '80. Nel 2014, a distanza di un ventennio dalla demolizione, i proprietari presentano un'istanza di permesso di costruire per realizzare un edificio fedele al preesistente, in ritenuta applicazione dell'art. 30, co. 1, lett. a), d.l. 21 giugno 2013 n. 69 (noto come decreto del fare), convertito nella l. 9 agosto 2013 n. 98, che, modificando e integrando l'art. 3 t.u. edilizia (d.P.R. n. 380/2001), ha incluso nella categoria della "ristrutturazione edilizia" la ricostruzione di edifici crollati o demoliti dei quali possa essere dimostrata la preesistente consistenza. Mentre la commissione edilizia integrata e il responsabile dell'ufficio del paesaggio del comune condividono la sussunzione nella predetta categoria di intervento – trattandosi di fedele ricostruzione di un documentabile fabbricato demolito –, in termini negativi si esprime la soprintendenza, competente sul progetto in ragione del vincolo paesaggistico gravante sull'intero territorio comunale. In particolare, l'amministrazione statale, rilevato che l'edificio non risulta più esistente dal 1995, motiva il proprio parere negativo in ragione del divieto di "qualsiasi intervento che comporti incremento dei volumi esistenti" sancito

per la zona di riferimento dal piano territoriale paesistico approvato nel 2002.

Nel giudicare legittimo il diniego, il Consiglio di Stato fornisce una rigorosa interpretazione della disciplina dell'intervento del ripristino di edifici crollati o demoliti sotto due distinti profili: il presupposto del crollo o della demolizione della preesistenza deve essere successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 69/2013; sono comunque opponibili al progetto di intervento in questione le previsioni – come quelle urbanistiche e paesaggistiche – entrate in vigore successivamente alla demolizione o al crollo e che, come nella specie, non consentano la realizzazione di nuovi volumi o nuove costruzioni. Se l'interpretazione della irretroattività come riferita anche al verificarsi dei presupposti della fattispecie appare discutibile, il secondo principio, ampiamente argomentato dal Consiglio di Stato, consente di ricondurre a ragionevolezza una previsione normativa altrimenti idonea a incidere in modo imprevedibile e significativo sull'assetto del territorio e sulle scelte di pianificazione urbanistica.

2. Il progressivo ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia nel t.u. edilizia

Le attuali definizioni delle diverse categorie di intervento edilizio – come noto, fondamentali ai fini della individuazione dei titoli abilitativi necessari e delle sanzioni in caso di abusi nonché ai fini della corretta lettura degli strumenti urbanistici che a tali categorie fanno riferimento nell'individuare gli interventi consentiti[2] – riprendono in parte quelle contenute nella l. n. 457/1978 che, nel disciplinare i neo-introdotti piani di recupero e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, all'art. 31 definiva 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, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti".

La distinzione rispetto all'intervento di "nuova costruzione" rilevava all'epoca non tanto sotto il profilo del titolo edilizio necessario (comunque rappresentato dalla concessione edilizia ai sensi della l. n. 10/1977), quanto sotto il profilo dell'onerosità (beneficiando la ristrutturazione edilizia di un regime contributivo di favore), del diverso trattamento sanzionatorio previsto dalla l. 28 febbraio 1985, n. 47, e della disciplina urbanistica applicabile (alla ristrutturazione edilizia applicandosi quella della preesistenza legittima e non quella, eventualmente diversa, recata da

norme di legge o di piano sopravvenute)**[3]**.

La definizione di ristrutturazione edilizia era stata interpretata dalla giurisprudenza come comprensiva anche degli interventi consistenti nella demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato, a condizione che la ricostruzione fosse fedele – in termini di piena conformità di sagoma, volume e superficie tra il vecchio e il nuovo manufatto – e fosse effettuata in un tempo ragionevolmente prossimo a quello della demolizione**[4]**, dovendo altrimenti l'intervento essere qualificato come "nuova costruzione". Identificata l'intenzione del legislatore nell'obiettivo di agevolare il recupero estetico e funzionale di manufatti che, in quanto già inseriti nel tessuto edilizio, non determinano per effetto dell'intervento un incremento del carico urbanistico dell'area interessata, la giurisprudenza ne faceva conseguire il principio secondo cui gli interventi di ristrutturazione edilizia soggiacciono alla normativa urbanistica sostanziale vigente all'epoca di realizzazione del manufatto oggetto di recupero (e non a quella, eventualmente diversa, vigente alla data della richiesta del titolo abilitativo necessario per il nuovo intervento).

La finalità di recupero non era contraddetta dalla possibilità – prevista in definizione – che l'intervento potesse portare a un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente e, quindi, integrare anche un'attività di trasformazione (tramite il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti): identificato nell'organismo preesistente l'elemento qualificante del recupero e della trasformazione, l'eventuale diversità – ancorché in ipotesi totale – non avrebbe potuto coincidere con la novità assoluta, risultando altrimenti integrata una nuova costruzione**[5]**.

Così delimitata la nozione, essa era quindi reputata idonea ad accogliere – non per creazione giurisprudenziale, ma in ragione di una corretta interpretazione del tenore letterale e della finalità della disposizione di riferimento**[6]** – anche la demolizione e fedele ricostruzione, "specie quando ciò risulti più conveniente sotto il profilo tecnico ed economico": la demolizione in tale caso identifica, infatti, "lo strumento necessario per la realizzazione del risultato finale, costituito dal pieno ripristino del manufatto"**[7]**, vale a dire una sua preliminare modalità esecutiva.

Il t.u. edilizia, d.P.R. n. 380/2001, nella versione originaria dell'art. 3, co. 1, lett. *d*), riproponendo la definizione di ristrutturazione edilizia, vi includeva espressamente gli interventi "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".

Come illustrato dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, l'espressa inclusione della demo-ricostruzione tra gli interventi di ristrutturazione edilizia sottende l'adesione e il recepimento dell'elaborazione giurisprudenziale di cui si è riferito, e trova fondamento nell'essere il *genus* ristrutturazione edilizia una tipologia di intervento edilizio che "presuppone la preesistenza e la conservazione di un edificio, che si intende rinnovare o modernizzare". Il tratto distintivo della ristrutturazione edilizia è rappresentato, quindi, dall'esistenza di una relazione di continuità tra l'edificio preesistente all'intervento e l'edificio che di questo sia il risultato.

A distanza di poco tempo, con il d.lgs. 27 dicembre 2002 n. 301, venivano parzialmente attenuati i tratti rigorosi della relazione di continuità, limitando i relativi parametri identificativi alla volumetria e alla sagoma (mentre veniva espunto il riferimento all'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali e, significativamente, non veniva riproposto il più generale concetto di "fedele ricostruzione"). Peraltro, l'inserimento nella macrocategoria degli interventi di "recupero" – e, quindi, la coerenza a tale finalità – conduceva a ritenere, per esigenze di interpretazione logico-sistematica della nuova normativa, che la ristrutturazione edilizia, per essere tale e non finire per evanescenza dei presupposti per inglobare interventi di trasformazione più correttamente qualificabili come "nuova costruzione", dovesse comunque conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente**[8]** e che, ad esempio, l'eliminazione tra i referenti della continuità dell'area di sedime non aprisse la strada al posizionamento discrezionale della preesistenza nel lotto, se non addirittura in altro sito, ma consentisse modifiche dell'area di sedime nei limiti delle varianti non essenziali (per il riempimento della cui nozione l'art. 32 t.u. edilizia rinvia, come noto, alle definizioni delle leggi regionali)**[9]**.

È del resto proprio in ragione di tale relazione di continuità – e della già intervenuta trasformazione del territorio**[10]** – che gli oneri di urbanizzazione corrisposti con riferimento alla preesistenza sono riconosciuti e portati a scomputo in caso di demo-ricostruzione**[11]**.

Nell'elaborazione originaria del t.u., la relazione di continuità tra edificio preesistente demolito e quello risultante dalla ricostruzione richiedeva, inoltre, oltre al rispetto della volumetria, della sagoma e degli elementi distintivi, anche che le due operazioni avvenissero in un unico contesto temporale, senza soluzione di continuità: l'intervento, in definitiva, è unitario in quanto la demolizione è finalisticamente legata alla ricostruzione, è un mezzo per la sua realizzazione**[12]**.

Su tale continuità temporale (o contestualità) ha poi inciso nel 2013 il già citato art. 30, co. 1, lett. *a*), d.l. n. 69/2013, convertito nella l. n. 98/2013, che ha ampliato la definizione della

“ristrutturazione edilizia” includendovi gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, a condizione che sia possibile accertarne la preesistente consistenza[13].

Si tratta di interventi edilizi che in precedenza la giurisprudenza aveva qualificato come “nuova costruzione” in base alla combinata considerazione che un rudere ha perso, sia in termini strutturali che funzionali, i caratteri dell’entità urbanistico-edilizia originaria[14], mentre la preesistenza oggetto di intervento deve essere un organismo edilizio dotato di componenti essenziali – quali murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura – idonee ad assicurargli un minimo di consistenza (e a identificare un volume) e a farlo giudicare presente nella realtà materiale[15], in mancanza delle quali si identifica un’area non edificata[16].

La ricostruzione di ruderi – vale a dire residui edilizi inidonei a identificare i connotati essenziali dell’edificio nei termini predetti – veniva pertanto ricondotta nell’alveo della “nuova costruzione”, non rilevando in senso contrario la possibilità di risalire, attraverso complesse indagini tecniche, all’originaria consistenza di un manufatto oramai non più esistente come tale [17].

In chiara rottura rispetto al sintetizzato orientamento giurisprudenziale, l’inclusione nel 2013 nella ristrutturazione dell’intervento consistente nella sola ricostruzione di quanto risulti già demolito o crollato comporta che il concetto di preesistenza non si basi più sull’esistenza attuale del manufatto (preesistenza materiale) ma sulla relativa documentazione (preesistenza documentale)[18].

Contestualmente, il decreto del fare ha eliminato – a eccezione degli “immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42”[19] – la condizione, prima necessaria per l’inquadramento nella ristrutturazione edilizia della demo-ricostruzione, del rispetto della sagoma dell’edificio preesistente e, conseguenzialmente ma implicitamente, anche quella connessa all’area di sedime[20]. Il rispetto di tale condizione è stata direttamente non menzionata per la neo-introdotta fattispecie del ripristino di ruderi.

Demo-ricostruzione e ripristino sono “accomunati dalla medesima finalità di contenimento del consumo di suolo”[21]. Si legge, infatti, nella relazione al decreto del fare che: “Al fine di favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente ed evitare ulteriore consumo del territorio, si agevolano gli interventi di ristrutturazione edilizia volti a ricostruire un edificio con il medesimo volume dell'edificio demolito, ma anche con sagoma diversa dal precedente, e si ricomprendono tra gli interventi di demolizione e ricostruzione classificati come interventi di ristrutturazione

edilizia 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". La lettura della relazione è utile per comprendere la *ratio* dell'inserimento nella ristrutturazione edilizia, ancorché la relazione stessa si esprima in modo non preciso – per ciò che si dirà *infra* nel paragrafo 4 – nella parte in cui comprende gli interventi di ripristino in quelli di demo-ricostruzione: si tratta di sottospecie di ristrutturazione edilizia diverse, con conseguente non integrale sovrapponibilità del relativo regime giuridico, come verrà rilevato.

La novella ha quindi intaccato il requisito della continuità anche sotto il profilo sostanziale, consentendo di ricostruire una preesistenza con diversa sagoma e ponendo come unico limite quello della volumetria.

Si tratta in ogni caso di modifiche per effetto delle quali talune fattispecie sino ad allora rientranti nella nozione residuale di "nuova costruzione", recata dall'art. 3, co. 1, lett. *e*) t.u. edilizia, sono state fatte "scivolare"**[22]** entro la diversa categoria della ristrutturazione edilizia.

La giurisprudenza, peraltro, si manteneva ostinatamente ferma nel richiedere una sostanziale continuità con l'edificio preesistente nelle caratteristiche planivolumetriche e architettoniche **[23]**.

Ed è probabilmente in risposta a tale rigore giurisprudenziale che il d.l. 16 luglio 2020 n. 76 (decreto semplificazioni), convertito nella l. 11 settembre 2020 n. 120, ha espressamente incluso nella ristrutturazione edilizia gli interventi di demo-ricostruzione di edifici esistenti "con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico"; e consentito, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria, "anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana".

La riscrittura della definizione ha quindi specificato puntualmente i parametri la cui modifica non risulta rilevante, ammettendo espressamente che l'esito dell'intervento possa presentare "caratteristiche molto differenti"**[24]**. La finalità perseguita dalla novella del 2020 è dichiaratamente quella di "semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del

consumo di suolo" (art. 10, co. 1, d.l. n. 76 cit.)**[25]**.

Il rigore è stato invece conservato – e, anzi, accresciuto nei termini di una "fedele ricostruzione" **[26]** – nella definizione dei parametri qualificanti la continuità con riferimento agli "immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio" nonché innovativamente – ma con salvezza di diverse previsioni legislative e degli strumenti urbanistici – a quelli ubicati nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico: in tali casi, gli interventi di demo-ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono – nel testo del 2020 – interventi di ristrutturazione edilizia a condizione che siano mantenuti non solo la sagoma ma anche prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e che non siano previsti incrementi di volumetria.

L'interpretazione letterale di tale ultima previsione conduceva a ritenere applicabile – a fronte peraltro di una prassi di minore rigore seguita da alcune amministrazioni**[27]** – la clausola di salvaguardia non solo agli interventi su immobili gravati da specifico provvedimento di vincolo in quanto dotati di pregio intrinseco – e quindi sottoposti a specifica tutela come beni culturali *ex* art. 10 o bellezze paesaggistiche individue ai sensi delle lettere *a* e *b* dell'art. 136 d.lgs. n. 42/2004 – ma anche a tutti gli immobili insistenti su aree tutelate con vincolo paesaggistico *ex lege* ai sensi dell'art. 142 d.lgs. n. 42/2004 o come bellezze d'insieme ai sensi delle lettere *c*) e *d*) dell'art. 136 citato**[28]**.

Sollecitato dall'esigenza pratica di rendere possibile applicare le agevolazioni sull'efficientamento energetico (si pensi al superbonus del 110%) – concesse per interventi al più inquadrabili nella ristrutturazione edilizia – anche agli interventi su immobili tutelati non *ex se* per caratteristiche intrinseche proprie ma in quanto inseriti in ambiti tutelati paesaggisticamente *ex lege* o come complessi più o meno estesi, il legislatore dell'urgenza è da ultimo intervenuto nuovamente ad ampliare l'ambito della ristrutturazione edilizia. Esclusivamente con riferimento alla speciale previsione relativa agli immobili tutelati, l'art. 28 d.l. 1 marzo 2022 n. 17 (decreto energia), convertito nella l. 27 aprile 2022 n. 34, e l'art. 14 d.l. 17 maggio 2022 n. 50 (decreto aiuti), convertito nella l. 14 luglio 2022, n. 91, hanno escluso dall'ambito applicativo della disposizione di maggior rigore, rispettivamente, gli edifici situati in aree vincolate paesaggisticamente *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del Codice di settore e quelli situati in aree tutelate ai sensi degli artt. 136, co. 1, lett. *c*) e *d*) (vale a dire all'interno di "bellezze

d'insieme") del medesimo Codice[29].

3. Demo-ricostruzione e continuità sostanziale (oltre che temporale)

Come anticipato, nella fattispecie decisa dalla Cassazione l'intervento assentito con il permesso di costruire era funzionale non alla realizzazione di un organismo edilizio che, pur in ipotesi in tutto o in parte diverso dal precedente come consentito dall'art. 3, lett. *d*) t.u. edilizia, fosse "pur sempre identificabile con quest'ultimo" (rappresentato da una casa colonica e annessi agricoli), quanto piuttosto di plurimi e diversi organismi (quali le villette a schiera). Inoltre, la previsione in progetto di una strada e di parcheggi a raso è valsa a denotare, a giudizio della Suprema Corte, la predisposizione di un nuovo complesso residenziale, "distante dal criterio fondante della ristrutturazione", la quale impone, per rispettare la *ratio* della categoria di intervento e la distinzione rispetto alla "nuova costruzione", "un connubio materiale o comunque funzionale e identitario tra l'edificio originario e l'immobile frutto di ristrutturazione"[30].

Il ragionamento conduce la Cassazione a escludere dall'ambito della categoria della "ristrutturazione edilizia" la moltiplicazione da un unico edificio di plurime distinte strutture così come, per converso, l'assorbimento di plurimi immobili in un unico complesso edilizio[31].

Il necessario connubio tra preesistenza ed esito dell'intervento – e, quindi, la necessaria identificabilità del singolo immobile ristrutturato con il nuovo organismo realizzato – spiega perché esuli dalla nozione legislativamente fissata di ristrutturazione edilizia la demolizione di distinti immobili accessori con acquisizione della relativa volumetria all'immobile principale: difetta in tale caso la ricostruzione dell'edificio demolito; questo, anziché essere al più rinnovato o modificato nei termini consentiti dal t.u. edilizia, scompare, con mero acquisto all'immobile principale della relativa volumetria.

Si tratterebbe, in definitiva, di una demolizione a vantaggio di un diverso, nuovo, edificio.

La Suprema Corte desume la conferma della "ontologica necessità che l'intervento di ristrutturazione edilizia", nonostante le ampie concessioni legislative in termini di diversità tra la struttura originaria e quella frutto di ristrutturazione, "non possa prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente" dall'art. 10 del decreto semplificazioni (d.l. n. 76/2020): questo introduce le integrazioni e modifiche dell'art. 3, lett. *d*), t.u. edilizia spiegando come esse rispondano alle finalità "di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a

carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo".

Ma dalla stessa lettura dell'art. 3 t.u. edilizia risulta che la totale o parziale diversità ammessa riguarda qualità dell'edificio che ne producono la trasformazione senza però determinarne l'eliminazione: gli interventi di demo-ricostruzione sono testualmente "ricompresi" "nell'ambito" degli interventi di ristrutturazione edilizia e, quindi, devono preliminarmente essere coerenti con la definizione generale. L'insieme sistematico di opere deve pertanto essere rivolto non a cancellare ma a trasformare la struttura di riferimento, lasciando permanere un rapporto di continuità con l'organismo precedente (configurando, altrimenti, il progetto un'opera nuova, destinata a confluire negli "interventi di nuova costruzione", "strutturalmente connotati dalla assenza di una preesistenza edilizia").

In altri termini, rileva condivisibilmente la Cassazione, "con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente"**[32]**.

4. Ripristino di edifici diruti: natura sostanziale di nuova costruzione e conseguenze

In tema di ripristino e relativo regime giuridico, è necessario in primo luogo precisare i confini rispetto alla demo-ricostruzione, con cui il primo condivide l'essere una sottospecie dell'intervento di ristrutturazione edilizia. La distinzione rileva, ad esempio, allorquando permangano sul territorio tracce di una preesistenza (parti dei muri perimetrali, tracce di solaio, o altro) di cui l'intervento di ripristino implichi la preliminare rimozione e ha importanti implicazioni in merito al regime giuridico dell'intervento.

Si è ricordato che, per orientamento giurisprudenziale pacifico, esula dalla demo-ricostruzione *species* della ristrutturazione edilizia l'intervento che abbia ad oggetto un rudere di cui manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare. In particolare, un manufatto costituito da alcune rimanenze di mura perimetrali e privo di copertura e di strutture orizzontali non può essere riconosciuto come edificio – *id est* volume – allo stato esistente**[33]**.

Per sottrazione, il ripristino di edifici crollati o demoliti riguarda le ipotesi in cui ciò che resta della preesistenza sul territorio non abbia la predetta consistenza.

Così distinto dalla demo-ricostruzione, il ripristino pone una serie di ulteriori questioni interpretative**[34]**, alcune delle quali non ancora risolte a distanza di un decennio dalla inclusione nella ristrutturazione edilizia, come la sentenza del Consiglio di Stato in commento dimostra.

Se sulla questione delle modalità di accertamento della preesistente consistenza la giurisprudenza è ampia e, salve alcune differenze sul grado di rigore della prova, pacifica, profili di maggiore incertezza riguardano le questioni: dell'eventuale rilievo da attribuire, ai fini della inclusione nella ristrutturazione edilizia, alla distinzione tra ruderi ed edifici del tutto inesistenti ma comprovabili a mezzo di documentazione certa; di un eventuale limite temporale entro cui sia possibile ricostruire un edificio crollato o demolito da tempo, potendo la disposizione dell'art. 3, co. 1, lett. *d*) t.u. edilizia, in mancanza di diverse testuali indicazioni, fondare pretese a riedificare immobili da tempo inesistenti ma la cui esistenza e consistenza sia possibile dimostrare tramite documentazione catastale, tecnica, iconografica ecc.; del rispetto delle distanze, degli standard e delle previsioni urbanistiche vigenti alla data dell'intervento di ripristino, in considerazione del fatto che nel dimensionamento degli strumenti urbanistici e nel calcolo degli standard gli edifici diruti non necessariamente sono presi in considerazione dal pianificatore, con conseguenti problematiche urbanistiche in caso di loro ripristino.

Nella fattispecie del ripristino di ruderi il legislatore compensa la continuità che si perde sul piano temporale tra demolizione (o crollo) e ricostruzione sancendo il limite del rispetto della "preesistente consistenza" del fabbricato demolito o crollato. La prova della preesistente consistenza strutturale e plano-volumetrica – che, come è evidente, grava sul soggetto interessato a intraprendere l'intervento**[35]** – è quindi elemento discretivo tra ristrutturazione e nuova costruzione**[36]**.

Nel dettaglio, viene giudicata non *sufficiente ai fini dell'inquadramento nella "ristrutturazione edilizia" la dimostrazione che un immobile sia esistito in un dato luogo e che attualmente risulti crollato, reputandosi necessario dimostrare, oltre all'an, il quantum (vale a dire l'esatta consistenza dell'immobile preesistente)***[37]**.

Secondo parte della giurisprudenza, l'accertamento deve essere effettuato "con il massimo rigore e deve necessariamente fondarsi su dati certi ed obiettivi, quali documentazione fotografica, cartografie ecc., in base ai quali sia inequivocabilmente individuabile la consistenza del manufatto

preesistente"[38].

Più nel dettaglio, l'utilizzo del termine "consistenza" è stato inteso come comprensivo di tutte le caratteristiche essenziali dell'edifico preesistente (volumetria, altezza, struttura complessiva, ecc.) o come "complessivo ingombro plani-volumetrico (altezza, sagoma, prospetto, estensione)" [39], con la conseguenza che la mancanza di dati certi relativamente anche a uno soltanto di questi elementi determina l'insussistenza del requisito richiesto dall'art. 3, co. 1, lett. *d*) t.u. edilizia[40]. È ulteriormente specificato che la verifica non può essere rimessa ad apprezzamenti meramente soggettivi o al risultato di stime o calcoli effettuati su dati parziali, ma deve basarsi su dati certi, completi e obiettivamente apprezzabili[41].

Esprime posizioni meno rigide quella giurisprudenza che ammette l'accertamento della preesistenza "anche in via deduttiva" e "*anche in misura inferiore, ma [pur sempre: n.d.r.] comprovabile, rispetto a quanto assunto dagli interessati, ovvero optando, in presenza di più risultati possibili, motivatamente per quello più restrittivo*"[42]. Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale si declina poi nella affermata illegittimità del diniego di permesso o del riscontro negativo alla s.c.i.a. che siano motivati dalla sola mancata prova certa della consistenza da parte del privato[43].

In ogni caso, ai fini dell'accertamento viene in rilievo attualmente quanto previsto dal co. 1-*bis* dell'art. 9-*bis* t.u. edilizia[44], introdotto nel 2020 dal d.l. semplificazioni, non solo perché la preesistenza deve essere legittima, ma in quanto la dimostrazione dei parametri urbanistici ed edilizi dell'edificio da ripristinare può essere fornita attraverso pratiche edilizie precedenti, o per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, attraverso le informazioni catastali di primo impianto o altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro dato, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, integrati, ove occorra, da indagini tecniche finalizzate a un – imprescindibile – calcolo della volumetria.

L'inserimento del ripristino tra gli interventi sull'esistente solleva poi la già anticipata questione della consistenza degli elementi superstiti della costruzione crollata o demolita, tema non trattato dalla giurisprudenza chiamata ad applicare la disciplina del t.u. edilizia precedente al decreto del fare in ragione della allora affermata equivalenza tra rudere ed edificio non più esistente[45].

Se il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree edificate esistenti si pongono, nell'intenzione del legislatore, come strumento per contenere il consumo di suolo

connesso a nuove edificazioni, e se in ragione di tale finalità è stata progressivamente ampliata la categoria della ristrutturazione edilizia, si giustifica il rigore dell'orientamento giurisprudenziale che afferma la necessità, affinché il ripristino possa essere ricondotto alla categoria della ristrutturazione (e non a quella della nuova costruzione), che l'intervento "resti all'interno del confine semantico dettato dalla nozione di 'trasformazione' di un edificio preesistente", alla quale non può logicamente essere ricondotto il caso in cui non residui alcuna traccia materiale del preesistente edificio. Per quanto progressivamente ampliato, il concetto di ristrutturazione non può, infatti, "ontologicamente prescindere quantomeno dall'apprezzabile traccia di una costruzione preesistente, mancando la quale non si ravvisa il tratto distintivo fondamentale che caratterizza la ristrutturazione rispetto alla nuova edificazione e che è rappresentato [...] dalla 'trasformazione' di organismi edilizi, la quale presuppone che l'intervento si riferisca a una porzione di territorio a sua volta già compiutamente trasformata" **[46]**.

La possibilità di ricostruire qualcosa che fisicamente non esiste stride, già a livello teorico, con il concetto di ristrutturazione: il ripristino di edifici, per integrare ristrutturazione, richiede, quindi, "l'esistenza almeno di un rudere o comunque di resti attestanti la passata presenza dell'edificio e comportanti un impegno di suolo ancora in essere, a prescindere dalla loro incapacità di rivelare la consistenza originaria dell'immobile, cui sia necessario pervenire attraverso un'indagine storico-tecnica" **[47]**.

Si tratta di un limite della nozione di ristrutturazione edilizia che non trova riscontro in altra giurisprudenza che più genericamente collega la fattispecie "al caso di edificio che più non esiste, di cui però la consistenza originaria si può ricostruire" tramite un'indagine tecnica**[48]**.

Quest'ultimo orientamento estensivo, collegato alla laconicità del dato letterale che indica come oggetto di ripristino un edificio crollato o demolito senza richiedere espressamente elementi superstiti, è palesemente incoerente rispetto all'intenzione del legislatore (parimenti importante *ex* art. 12 preleggi) di "evitare l'ulteriore consumo di suolo, valorizzando le già intervenute trasformazioni edilizie del territorio"**[49]** e conduce a risultati ancora più irragionevoli ove si consideri che il t.u. edilizia non fornisce alcuna indicazione sull'ulteriore questione se esista un limite temporale oltre il quale non si possa risalire nel tempo per dimostrare l'insistenza su un'area di una preesistenza e la relativa consistenza.

I notevoli e imprevedibili effetti urbanistici nonché sul rispetto di vincoli sopravvenuti che l'eccessiva genericità della fattispecie potrebbe determinare sono, almeno in parte, attenuati grazie alla soluzione che il Consiglio di Stato nella sentenza in commento fornisce alla questione

– riferibile anche al caso in cui tracce visibili della preesistenza permangano – del rilievo da riconoscere a sopravvenuti vincoli o norme di piani territoriali o urbanistici ostativi a nuove costruzioni o, comunque, impeditive del ripristino della preesistenza "come era" e "dove era".

Come anticipato in premessa, nel caso trattato nella sentenza n. 616/2023 il privato aveva presentato il progetto di fedele ricostruzione dell'edificio, lesionato dal sisma del 1980 e demolito nel 1995, sul presupposto che la volumetria preesistente non si fosse mai estinta e, conseguentemente, l'intervento di ripristino progettato non realizzasse alcun nuovo volume vietato dal vigente piano territoriale paesistico.

Disattendendo le argomentazioni del privato, il giudice amministrativo rileva che quando la ricostruzione non segue "nel medesimo contesto temporale" alla demolizione o al crollo, sono "opponibili all'interessato le previsioni, entrate in vigore in epoca successiva alla demolizione o al crollo, che precludano la realizzazione, sul relativo fondo, di nuove costruzioni o di nuovi volumi".

Per regola generale la demolizione di un edificio determina l'eliminazione, fisica e giuridica, della volumetria esistente, con la conseguenza che la ricostruzione dell'edificio è in linea di principio preclusa se, in epoca posteriore alla realizzazione della preesistenza, sono entrati in vigore nuovi strumenti di governo del territorio ostativi alla realizzazione di nuove costruzioni. A questa regola generale – spiega il Consiglio di Stato – fa eccezione, al ricorrere di determinate condizioni, il caso in cui la demolizione sia seguita, nell'ambito di un unitario intervento, dalla ricostruzione.

Invece, in caso di ripristino di un edificio crollato o demolito il legame di continuità – connotato, come visto, degli interventi di ristrutturazione –, non solo è più labile ma "viene ad esistenza solo *a posteriori*", cioè a seguito della scelta del privato di ricostruire l'edificio crollato o demolito tempo prima: "fintanto che l'interessato non manifesta l'intenzione di procedere alla ricostruzione nella realtà fisica, il fabbricato non esiste più e quindi non può essere percepito come entità 'virtualmente' ancora presente". Da ciò consegue che "le norme che, a vario titolo (urbanistiche, tutela del paesaggio, *etc.*), intervengono dopo la demolizione o il crollo dell'edificio, disciplinando l'uso del suolo in modo che la realizzazione di nuove costruzioni o di nuovi volumi non sia più consentita, devono ritenersi opponibili al proprietario del fondo, e quindi preclusive anche di interventi di ristrutturazione nel senso che qui si sta considerando, trattandosi di norme che legittimamente (e prima ancora logicamente) sono partite dalla considerazione del fondo come sgombro dai volumi che si intendono ricostruire, e sulla base di tale considerazione hanno espresso una scelta"**[50]**.

Il principio per cui la 'volumetria' rinveniente dalla demolizione/crollo di un edificio non si "estingue" se seguita dalla ricostruzione e per cui, conseguentemente, la relativa ricostruzione non è nuova costruzione non è quindi applicabile allorquando la ricostruzione non sia programmata in un momento precedente alla demolizione – e quindi la seconda non sia modalità esecutiva della prima –, non essendovi in tale caso certezza circa il fatto che tale volumetria sarà "riutilizzata".

Diversamente opinando, in difetto di specifiche norme urbanistiche disciplinanti tale situazione **[51]**, il regime giuridico di un fondo sarebbe lasciato a "una situazione di incertezza giuridica che ridonderebbe sulla capacità dell'amministrazione di programmare correttamente l'uso del territorio". Rileva condivisibilmente il Consiglio di Stato che in sede di pianificazione urbanistica l'amministrazione non sarebbe certa di poter ritenere la volumetria rinveniente da demolizioni/crolli quale volumetria ancora "impegnata" o esistente o, al contrario, non esistente e tale da poter essere eventualmente collocata altrove.

L'*iter* argomentativo conduce il Consiglio di Stato ad affermare che in caso di ripristino di edifici crollati – "in cui il legame di continuità tra l'edificio preesistente e quello ricostruito è fittizio, poiché frutto di una scelta assunta *a posteriori*, e anche perché l'edificio ricostruito non deve neppure essere totalmente fedele a quello preesistente (salvi i casi di ricostruzione in zona tutelata)" – "la volumetria rinveniente dalla demolizione o dal crollo di un edificio si estingue, salvo "rivivere" nel momento in cui il privato manifesta l'intenzione di utilizzarla nuovamente.

Badando alla sostanza dell'operazione, l'intervento integra, in realtà, una "nuova costruzione", il cui inserimento da parte del legislatore nella categoria della ristrutturazione edilizia è finalizzata ad una semplificazione procedurale (potendo essere assentita anche con s.c.i.a.), a un alleggerimento contributivo, oltre che a rendere possibile l'accesso – come forma di incentivo per interventi che soddisfano anche l'interesse pubblico al contenimento dell'uso del suolo e alla riqualificazione – ai benefici fiscali e agli incentivi connessi ai bonus edilizi.

La natura sostanziale di nuova costruzione, a prescindere dall'eccezionale regime giuridico abilitante, implica però che "all'atto della sopravvenienza di nuove norme che precludano sul fondo la realizzazione di nuove costruzioni o di nuovi volumi, gli interventi di ristrutturazione in parola devono ritenersi preclusi, salvo che non siano specificamente fatti salvi dalle nuove norme".

Se, quindi, dall'intervenuta demolizione o dal crollo dell'immobile non si può desumere una volontà del proprietario di abbandonare gli intenti edificatori di ricostruzione**[52]** (a meno che

nelle more tra demolizione o crollo e pretesa di ripristino il sedime su cui insisteva l'edificio da ripristinare sia stato oggetto di diversa trasformazione urbanistica-edilizia**[53]**), al contempo, l'edificabilità del suolo – e quindi la possibilità di sfruttamento edificatorio – resta soggetta, come di regola accade in sede di nuova pianificazione o di variante per i residui di piano (cioè per le previsioni di trasformazione dello strumento urbanistico rimaste inattuate), a possibili sopravvenute diverse scelte di destinazione o di standard così come al sopravvenire di prescrizioni di vincolo più restrittive o in radice ostative all'edificazione**[54]**.

In definitiva, l'esito del ripristino – seppure agevolato sul piano procedurale con l'inserimento nella categoria della ristrutturazione edilizia – costituisce comunque un *novum*, sulla base della distinzione tra volume esistente (demo-ricostruzione) e volume virtuale (edificio crollato e demolito).

Il ragionamento del Consiglio di Stato sulla opponibilità delle previsioni di piano o di vincolo sopravvenute non può non rilevare, per ragioni di coerenza, anche in merito alle distanze: venendo sostanzialmente in rilievo una nuova costruzione, e dunque un *novum*, a prescindere dal fatto che il progettato ripristino sia fedele o meno, non possono non trovare applicazione le distanze prescritte al momento della ricostruzione.

Né, in senso contrario, potrebbe sostenersi l'applicabilità al ripristino dell'art. 2-*bis*, co. 1-*ter* t.u. edilizia, in quanto norma eccezionale e derogatoria e dunque non suscettibile di applicazione analogica.

Il testo originario**[55]** dell'art. 2-*bis*, co. 1-*ter* t.u. edilizia, introdotto dal d.l. 18 aprile 2019 n. 32 (decreto sblocca cantieri), convertito in l. 14 giugno 2019 n. 55 confermava il principio generale dell'applicabilità a tutto ciò che identifica un *novum* delle distanze prescritte al momento dell'intervento di ristrutturazione. Disponeva, infatti, che "in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo". Si trattava della positivizzazione del principio elaborato dalla giurisprudenza**[56]** per il quale la demo-ricostruzione di un edificio se effettuata con coincidenza di area di sedime e di sagoma si sarebbe sottratto al rispetto delle norme sulle distanze prescritte per le nuove costruzioni, mentre se effettuata senza il rispetto della sagoma preesistente e dell'area di sedime avrebbe rappresentato, quanto a collocazione fisica, un *novum*, soggetto come tale al rispetto ("indipendentemente dalla sua qualificazione come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione") delle norme sulle distanze**[57]**. L'art. 9 n. 2 d.m. n. 1444/1968 riguarda, infatti, i

"nuovi edifici" e non già gli edifici preesistenti**[58]**.

Nuovamente rincorrendo esigenze manifestatesi nella pratica, il già citato decreto semplificazioni nel 2020 ha poi modificato la disposizione poiché le condizioni poste risultavano eccessivamente limitanti riducendo nei tessuti urbani consolidati le possibilità di operare significativi interventi di rigenerazione (come trasformazioni planivolumetriche necessarie per cambi di destinazione d'uso o per migliorare caratteristiche architettoniche o per usufruire di premialità volumetriche incentivanti nella ricostruzione). Il legislatore ha quindi introdotto una norma eccezionale e derogatoria rispetto al ricordato principio generale, riscrivendo il citato co. 1-*ter* che attualmente recita: "In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [...] la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti" (senza più imporre la condizione della coincidenza di sedime, volume e altezza)**[59]**.

Nel caso del ripristino (che, come illustrato, ha ad oggetto un volume virtuale) l'art. 2-*bis*, co. 1-*ter* , in quanto norma eccezionale ed espressamente riferita alla sola demo-ricostruzione, non può trovare applicazione e torna a vigere il principio generale che in riferimento a un *novum* – identificabile nella specie perché la volumetria si è estinta con la demolizione o il crollo, lasciando solo un potenziale edificatorio in termini di volume virtuale – considera opponibili le sopravvenienze**[60]**.

Tale soluzione – nella consapevolezza che risulta probabilmente di eccessivo rigore qualora il ripristino sia fedele e contribuisca a riqualificare un'area su cui permangono tracce visibili (possibili fonti di degrado, di pericolo e di non uso di un suolo già trasformato) – consegue, in assenza di diverse specifiche indicazioni del legislatore, dalla natura sostanziale del ripristino quale nuova costruzione.

Tornando alla sentenza del Consiglio di Stato n. 616/2023, non altrettanto condivisibile è il secondo principio affermato: ricordato che le previsioni dell'art. 30 del decreto del fare trovano applicazione, come stabilito al co. 6 della medesima disposizione, "dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", il giudice interpreta l'irretroattività non solo nel senso che l'intervento di ripristino è ristrutturazione a partire da tale data, ma riferendola anche al momento di integrazione dei fatti presupposti dell'intervento: la nuova fattispecie di ristrutturazione edilizia troverebbe allora applicazione "se ed in quanto i fatti presupposti si siano inverati, tutti, nel vigore delle nuove disposizioni", conducendo il giudicante alla conclusione che solo in relazione a edifici crollati o demoliti in epoca successiva all'entrata in vigore della l. n. 98/2013, di conversione del d.l. n. 69/2013, è possibile assentirne la ricostruzione

(non contestuale) come ristrutturazione edilizia[61].

Sennonché, limitare l'applicazione della novella alle ipotesi in cui il crollo o la demolizione siano successivi al 21 agosto 2013 significa circoscriverne l'ambito oggettivo oltre che drasticamente anche irragionevolmente alla luce della *ratio* dell'integrazione operata nel 2013 "da individuare [...] nel recupero al territorio e alla vita sociale di edifici, oggi diroccati, che non svolgono alcuna funzione se non quella negativa di danno al paesaggio ed alla sicurezza pubblica in considerazione, tra l'altro, dello stato precario in cui insistono e dell'assenza di manutenzione; ciò determina il recupero del suolo ed il risparmio del medesimo ma anche una maggiore percezione sociale di zone, anche disabitate e periferiche, ove questi edifici insistono"[62].

Il co. 6 dell'art. 30 del decreto del fare si limita, in realtà, a ribadire il principio generale per cui, a fronte dei plurimi interventi modificativi e integrativi delle disposizioni del t.u. edilizia, per verificare la rispondenza del concreto intervento edilizio al tipo normativo occorre di volta in volta individuare la norma vigente al momento del conseguimento del titolo edilizio[63].

5. Considerazioni conclusive

I ripetuti interventi del legislatore di revisione della disciplina edilizia sottendono un intento non solo semplificatorio, con auspicati effetti favorevoli sugli investimenti, ma anche di maggiore sostenibilità ambientale, in collegamento con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di efficientamento energetico[64]. Sotto il primo profilo, è sufficiente ricordare che l'Agenda 2030 richiede un allineamento del consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030 (indicatore s.d.g. 11.3.1) e che l'Unione europea, a partire dalla comunicazione della Commissione del 2011 "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" ha posto agli Stati membri l'obiettivo di giungere nel 2050 a un saldo netto pari a zero del consumo di suolo (con applicazione del principio del "riciclo" anche al territorio e alla pianificazione territoriale ed urbanistica, poi tradottosi in una "gerarchia del consumo di suolo" da recepire nei piani comunali, indicata dalla Strategia europea del suolo per il 2030 approvata dalla Commissione europea il 17 novembre 2021). Sul piano della disciplina urbanistica, la rilevanza delle politiche del riuso e della rigenerazione urbana[65] dovrebbe condurre a stabilire che gli strumenti comunali di governo del territorio possano prevedere consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui sia dimostrata l'impossibilità di riqualificare e rigenerare aree già edificate, mediante il riuso o la sostituzione di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse.

Sotto il secondo profilo, è sufficiente ricordare la strategia di ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, che l'art. 3-*bis* d.lgs. 192/2005 prevede – in recepimento di direttive europee – al fine di ottenere un patrimonio immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero.

Le novità recate al t.u. edilizia con una sequenza quasi alluvionale di novelle sono senz'altro apprezzabili quanto a obiettivi sottesi, ma risultano, come le sentenze commentate dimostrano, fonte di problemi interpretativi, teorici e applicativi, e di conseguente incertezza per gli operatori e gli amministratori e, quindi, contenzioso. Il che ridonda sul grado di effettività delle stesse.

Le fattispecie oggetto delle recenti sentenze della Cassazione e del Consiglio di Stato evidenziano la necessità di una rivisitazione normativa delle definizioni degli interventi edilizi che torni a categorie generali e alla *summa divisio* tra interventi conservativi, trasformativi e di nuova costruzione, rifuggendo da un'eccessiva analiticità e fornendo, piuttosto, chiarezza sulla *ratio* identificativa e distintiva delle diverse categorie, sì che possa tale *ratio* orientare secondo ragionevolezza l'interprete e i professionisti dinanzi agli innumerevoli casi pratici. Come condivisibilmente rilevato dalla dottrina, l'eccessiva minuziosità delle definizioni non elimina quell'incertezza applicativa, generata dalla casistica, che è la causa stessa delle ripetute modifiche legislative, non raramente avendo anzi contribuito ad accrescere la divergenza delle interpretazioni**[66]**.

L'incertezza delle definizioni si traduce in incertezza sui titoli abilitativi necessari e sul regime giuridico dell'intervento, esito aggravato dall'orientamento giurisprudenziale che qualifica come privo di titolo l'intervento realizzato o intrapreso sulla base di un titolo inidoneo (come una s.c.i.a. in luogo dell'istanza di permesso di costruire)**[67]**.

Le pronunce commentate appaiono allora utili, nei termini illustrati, a ribadire, bloccando eccessive fughe in avanti incoerenti con gli stessi obiettivi di sostenibilità ambientale citati, che la demo-ricostruzione – in qualunque modalità essa si estrinsechi – non è attività costruttiva del "nuovo", ma è relativa al recupero estetico e funzionale dell'"esistente", come tale non fonte di ulteriore compromissione del territorio e di incremento del carico antropico, e a chiarire che il ripristino di un volume non più esistente identifica, nella sostanza, una "nuova costruzione" inserita in via eccezionale nella categoria di intervento minore a meri fini di semplificazione procedimentale e di consentire l'accesso a incentivi.

[1] Sulla ristrutturazione edilizia, tra i molti contributi, senza pretesa di esaustività: S. Antoniazzi, G. Leone, G. Maione, A. Parisi, *Art. 3*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 69 ss.; E. Mitzman, *Art. 3*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice ipertestuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Torino, 2013, 1096 ss..; C.P. Santacroce, *Gli interventi di ristrutturazione edilizia (artt. 3 e 10 TUED)*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, 478; P. 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*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 335; A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 221.

[2] Sulla valenza trasversale rispetto all'intero impianto del *corpus* normativo rivestita dalla codificazione degli interventi edilizi, condizionando essa l'applicazione e l'interpretazione delle disposizioni in tema di titoli abilitativi, di contributo di costruzione e di regime sanzionatorio, tra i molti contributi: S. Antoniazzi, G. Leone, G. Maione, A. Parisi, *Art. 3*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 42; M.A. Sandulli, *Edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 171.

[3] In argomento A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia*, cit., 222.

[4] Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2000, n. 1906; Id., Sez. IV, 9 luglio 2010, n. 4462; Id., 5 ottobre 2010 n. 7310; Id., Sez. II, 18 maggio 2020, n. 3153.

[5] In argomento D. Foderini, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 65.

[6] D. Foderini, *La ristrutturazione edilizia*, cit..

[7] Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2000, n. 1906, cit.; Id., Sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4011.

[8] Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4011, cit..

[9] Circolare Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 agosto 2003 n. 4174, *Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come modificato e integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia.*

[10] *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 20 aprile 2017, n. 1847: la ristrutturazione edilizia "si distingue dalla nuova costruzione perché mentre quest'ultima presuppone una trasformazione del territorio, la ristrutturazione è invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, in quanto tale trasformazione vi è in precedenza già stata".

[11] Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2294; Id., Sez. II, 18 maggio 2020, n. 3153.

[12] In argomento S. Antoniazzi, *Ristrutturazione edilizia ed interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente: alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche essenziali*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 127.

[13] In argomento P. Urbani, *La ristrutturazione edilizia leggera nel "decreto del fare"*, in *Urb. app* ., 2014, 631 ss.; A. Di Leo, *Questioni pratiche (edilizie ed urbanistiche) relative alla ricostruzione di edifici, in tutto o in parte, crollati*, in *L'Ufficio tecnico*, 2018, 3, 62 ss..

[14] Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106.

[15] Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2019, n. 6654.

[16] Cass. pen., Sez. III, 9 luglio 2018, n. 39340 e giurisprudenza ivi richiamata in senso adesivo; Id., 30 settembre 2014, n. 40342; Id., 23 gennaio 2007, n. 15054; Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 1997, n. 240; Id., Sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 735.

[17] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106, cit., e i precedenti citati.

[18] Cfr. la nota Regione Lazio, Direzione regionale territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti del 21 maggio 2015 n. 278103 ad oggetto *Richiesta di parere in merito all'intervento di ripristino di un*

edificio alla luce delle modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. 380/2001 da parte del d.l. 69/2013, come convertito dalla legge 98/2013, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cui ha fatto seguito la Nota del Ministero 24 dicembre 2015 n. 10911 e il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, adunanza del 18 febbraio 2016, n. 3/2016, reperibili nel sito della Regione Lazio: "sembra quindi sancito il passaggio dalla preesistenza e consistenza comprovabile esclusivamente dall'esistenza materiale a quella comprovata a mezzo di fonti documentali in cui sia dimostrata preesistenza e consistenza dell'organismo edilizio, benché non più fisicamente individuabile nella sua volumetria, in base a documentazione dalla quale possano essere accertati con certezza i parametri edilizi essenziali".

[19] In argomento, in relazione a quanto trattato *infra* nel testo, la giurisprudenza ha inteso l'uso del termine "vincoli" come riferito anche all'ipotesi in cui "il vincolo paesaggistico riguarda una zona e non un singolo immobile": Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2016, n. 33043; così anche T.A.R. Sardegna, Sez. II, 5 dicembre 2017, n. 772 dove si legge: "vista la genericità della previsione, non possono operarsi distinzioni a seconda della fonte della natura del vincolo; ne consegue che [la previsione] si applicherà anche nei casi di beni vincolati ai sensi della Parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché nei casi in cui detti vincoli comportino un regime di inedificabilità non già assoluta ma solo relativa".

[20] Il mancato riferimento all'identità di sagoma conduce a escludere anche l'esigenza che sia conservata un'identica area di sedime: T.A.R. Abruzzo, Pescara, 9 luglio 2015, n. 294 (n.a.); T.A.R. Piemonte, Sez. II, 15 novembre 2016, n. 1410 (in tale parte non riformata da Cons. Stato, Sez. IV, 12 ottobre 2017, n. 4728). Sulle modifiche recate dal decreto del fare, con particolare riferimento alla lettura combinata degli artt. 3 e 10 t.u. edilizia e alla conseguente individuazione del titolo edilizio necessario A. Calegari, *Il permesso di costruire ordinario e convenzionato*, cit., 500.

[21] TAR Lazio, Latina, Sez. I, 27 maggio 2022, n. 505.

[22] C.P. Santacroce, *Gli interventi di ristrutturazione edilizia (artt. 3 e 10 TUED)*, cit., 489; E. Boscolo, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto "Sblocca Italia"*,

in *Urb. e app*., 2015, 28.

[23] In argomento cfr. la Circolare congiunta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della funzione pubblica 2 dicembre 2020, avente ad oggetto *Articolo 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Chiarimenti interpretativi.*

[24] Circolare congiunta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della funzione pubblica 2 dicembre 2020, cit..

[25] Cfr. A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb*., 2022, 239 rileva che ci potrebbero comunque essere ostacoli di natura amministrativa o civile alla ricostruzione "dove era" e "come era", come "ad esempio, il divieto di ricostruzione stabilito dagli artt. 16, 17 e 18 del Codice della strada (approvato con d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), i quali operano in modo assoluto per qualunque forma di ricostruzione, indipendentemente dal fatto che la stessa possa essere qualificata come ristrutturazione edilizia o come nuova costruzione"; aggiunge che "la possibilità di qualificare qualunque forma di ricostruzione come ristrutturazione edilizia ha innanzi tutto una valenza classificatoria, che può avere importanti ripercussioni sul piano giuridico amministrativo, ma che non garantisce necessariamente l'ammissibilità dell'intervento sul piano urbanistico"; se è vero che le definizioni recate dall'art. 3 t.u. edilizia prevalgono su quelle regionali e locali, "sarà sempre possibile demolire e ricostruire tutte le volte in cui il piano ammetta la ristrutturazione. Ma il piano rimane comunque libero di stabilire che in certe zone o per certi edifici la demolizione e ricostruzione non sia possibile, allorquando le caratteristiche degli stessi impongano di mantenerne gli elementi costruttivi originali. In altre parole, la valenza dell'art. 3 è solo edilizia, non anche urbanistica. E la prova più evidente di ciò è data proprio dal già ricordato art. 3-*bis*, nella misura in cui esso assicura sempre la ristrutturazione conservativa, ma non fa altrettanto per la ristrutturazione ricostruttiva".

[26] Così T.A.R. Campania, Sez. II, 10 gennaio 2022, n. 171.

[27] Si v., ad esempio, la nota Regione Liguria prot. 92712 del 13 marzo 2021, cui ha fatto seguito la richiesta da parte del Comune di Genova (nota 6 maggio 2021 prot. n. 164506) di parere al Ministero della cultura. L'ufficio legislativo del Ministero della cultura, con parere prot. 31477 del 21 settembre 2021, allegato alla circolare della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio n. 38/2021, ha fornito della disposizione un'interpretazione rigorosa e conforme al tenore letterale. La diversa interpretazione era favorevole a circoscrivere il maggiore rigore agli interventi su immobili dotati di un intrinseco pregio, lasciando fuori quelli su immobili tutelati solo in quanto compresi in ambiti vincolati nel loro complesso.

[28] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 28 marzo 2022, n. 3486.

[29] La semplificazione non opera però sul piano procedurale, posto che l'art. 10 t.u. edilizia è stato contestualmente integrato nell'elenco delle fattispecie di ristrutturazione edilizia pesante con la previsione della necessità del permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli artt. 136, co. 1, lett. *c*) e *d*), e 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

[30] In tale senso la giurisprudenza amministrativa evidenzia che "la ristrutturazione edilizia, quale intervento sul preesistente, non può fare a meno di una certa continuità con l'edificato pregresso": T.A.R. Veneto Sez. II, 2 maggio 2022, n. 660, relativa a una fattispecie in cui un complessivo intervento analogo a quello oggetto della decisione della Cassazione è stato qualificato come "ristrutturazione urbanistica"; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna Sez. II, 16 febbraio 2022, n. 183; Cons. Stato, Sez. II, 6 marzo 2020, n. 1641.

[31] In termini Cass. pen., Sez. III, 29 luglio 2020, n. 23010, ancorché rispetto a un quadro normativo non inclusivo ancora del citato d.l. n. 76/2020, ha ravvisato gli estremi della lottizzazione abusiva in una fattispecie analoga a quella decisa nella sentenza in commento, in

cui l'intervento realizzato era consistito nella demolizione di diversi corpi di fabbrica (un fabbricato principale e tre ruderi annessi agricoli) e nella edificazione, al loro posto, di un unico immobile mediante accorpamento delle volumetrie espresse da quelli precedenti.

[32] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 dicembre 2008, n. 6214: la trasformazione di due manufatti agricoli in villa a uso residenziale, con accorpamento di volumi e parziale spostamento dell'area di sedime, esula dalla nozione di ristrutturazione. Si tratta di decisione formulata in un quadro giuridico più restrittivo rispetto a quello vigente a seguito della novella del 2020, ma utile laddove ribadisce la *ratio* della disciplina della ristrutturazione e la necessaria correlazione tra edificio demolito e quello ricostruito: "ciò che distingue [...] gli interventi di tipo manutentivo e conservativo da quelli di ristrutturazione è, indubbiamente, il carattere innovativo di quest'ultima in ordine all'edificio preesistente; ciò che contraddistingue, però, la ristrutturazione dalla nuova edificazione è la già avvenuta trasformazione del territorio, attraverso una edificazione di cui si conservi la struttura fisica (sia pure con la sovrapposizione di un "insieme sistematico di opere, che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente"), ovvero la cui stessa struttura fisica venga del tutto sostituita". Analogamente Cass. pen., Sez. III, 29 luglio 2020, n. 23010.

[33] Cons. Stato, Sez. II, 20 dicembre 2019, n. 8634.

[34] Alcune di queste questioni vennero sottoposte già all'indomani della novella introdotta dal decreto del fare dalla Regione Lazio nella richiesta di parere 21 maggio 2015 n. 278103 al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, già citata.

[35] Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2017, n. 4516.

[36] T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 18 dicembre 2020, n. 530; Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1725; Id., Sez. V, 15 marzo 2016, n. 1025.

[37] In argomento C.P. Santacroce, *Gli interventi di ristrutturazione edilizia*, cit., 498.

[38] Cass. pen., Sez. III, 9 luglio 2018, n. 39340 e giurisprudenza ivi richiamata in senso adesivo.

[39] Cons. Stato, Sez. IV, 17 febbraio 2023, n. 1681.

[40] Cfr. T.A.R. Toscana, Sez. I, 16 maggio 2017, n. 692, che ha escluso la prova della consistenza della preesistenza in un caso in cui "l'unica possibile testimonianza della sua esistenza fisica" era "una ripresa fotografica aerea risalente al 1956 (di cui non si conosce la scala) dalla quale, però, non è dato evincere altro che la probabile pianta dell'edificio".

[41] Cass. pen., Sez. III, 9 luglio 2018, n. 39340, cit. ("l'accertamento della preesistente consistenza di un edificio crollato o demolito che si intende ricostruire mediante ristrutturazione edilizia ai sensi del d.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. *d)* non può ritenersi validamente effettuata sulla base di studi storici o rilevazioni relativi ad edifici aventi analoga tipologia, restando una simile verifica confinata nell'ambito delle mere deduzioni soggettive e non offrendo alcuna oggettiva evidenza"); Id., 8 ottobre 2015, n. 45147.

[42] Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2017, n. 4516.

[43] Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2017, n. 4516: "Ciò non significa che incombe sulla pubblica amministrazione l'onere di comprovare detta consistenza (ponendosi tale onere, come è evidente, a carico dell'istante), ma, al tempo stesso, non risulta coerente con la tutela delle *facultates agendi* del proprietario e con le disposizioni in tema di ristrutturazione edilizia (art. 3, lett. *c*), DPR n. 380/2001), il diniego di una istanza volta ad ottenere il permesso di costruire per ristrutturazione edilizia attesa la "impossibilità" di definire la preesistente consistenza del manufatto. E ciò in presenza, come nel caso di specie, di riscontro dell'esistenza del fabbricato in catasto, di atti di compravendita del medesimo e di una pluralità di rilievi fotografici, che possono condurre, anche in via deduttiva, a stabilire la più volte citata consistenza (anche in misura inferiore, ma comprovabile, rispetto a quanto assunto dagli interessati, ovvero optando, in presenza di più risultati possibili, motivatamente per quello più restrittivo). Nel caso di specie, dunque, a fronte della documentazione prodotta dagli interessati [...], non può condividersi la sentenza impugnata, laddove essa assume un difetto di allegazione probatoria, anche in giudizio, da parte dei ricorrenti. Al contrario, deve concludersi per la sussistenza del vizio di difetto di

istruttoria nel quale è incorsa l'amministrazione e che rende illegittimo il diniego del permesso di costruire".

[44] Su cui M. Sollini, *L'accertamento documentale dello stato legittimo dell'immobile, quale presupposto indefettibile di identificazione della sua destinazione d'uso giuridicamente rilevante*, in *Riv. giur. urb*., 2022, 268 ss..

[45] Così T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 26 maggio 2020, n. 631.

[46] T.A.R. Veneto, Sez. II, 28 febbraio 2023, n. 278, relativa a una fattispecie in cui, al momento della presentazione dell'istanza di permesso di costruire, il capannone – oggetto del progettato intervento di ripristino – era già stato interamente demolito (previa presentazione di una s.c.i.a. da parte del precedente proprietario); **T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 6 settembre 2021, n. 1151;** Id., 28 dicembre 2020, n. 1737, relativa a una fattispecie in cui si chiedeva di ripristinare un immobile demolito a seguito di un evento franoso (immobile, tra l'altro, già ricostruito in assenza di titolo in altra sede con conseguente – eseguito – ordine di demolizione) e in cui il T.A.R. ha rilevato che per effetto della intervenuta demolizione "è certamente venuto meno l'impegno di suolo ascrivibile al bene e la connessa trasformazione del territorio"; Id., 26 maggio 2020, n. 631; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 7 novembre 2017, n. 5234.

[47] T.A.R. Veneto, Sez. II, 28 febbraio 2023, n. 278.

[48] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 18 gennaio 2023, n. 79; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 1875.

[49] T.A.R. Campania, Sez. II, 10 gennaio 2022, n. 171.

[50] In termini non dissimili, seppure non altrettanto ampiamente argomentati, Cons. Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 847: "l'attuale concetto normativo di ristrutturazione edilizia contenuto nel testo unico dell'edilizia, che in precedenza postulava la preesistenza di un organismo dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, consente oggi di porre in essere interventi di ristrutturazione edilizia anche sui ruderi, a condizione che il proprietario sia in grado di

dimostrarne la consistenza originaria. Ciò tuttavia non implica che gli stessi ruderi siano suscettibili di ricostruzione a prescindere dalle previsioni della disciplina urbanistica di zona, né può ritenersi venuta meno la potestà del pianificatore comunale di operare scelte che, alla luce del peculiare contesto territoriale dell'area di protezione, escludono interventi volti al ricupero di strutture edilizie ormai non più riconoscibili".

[51] La pianificazione urbanistica dovrebbe quindi tenere in adeguata considerazione le cubature virtuali in sede di ricognizione dell'esistente e in sede di disciplina integrativa degli interventi di ricostruzione. In argomento, però, cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 21 marzo 2022, n. 278 che giudica illegittima la prescrizione contenuta nel regolamento urbanistico edilizio comunale della prova della insistenza dell'edificio nella Carta tecnica comunale usata come base di riferimento del piano strutturale comunale, sul rilievo che l'art. 3 del t.u. edilizia si limita a richiedere la dimostrazione della preesistente consistenza "che può essere fornita con qualunque mezzo idoneo e utile".

[52] T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 1875, cit. In argomento B. Graziosi, *Appunti sulla demolizione edilizia "abdicativa"*, in *Urb. e app*., 2015, 1122, che nel trattare il tema del patrimonio edilizio marginale, insuscettibile di qualsiasi utilizzazione, e per il quale il proprietario può optare per la demolizione, rileva (nota 3) che "La demolizione "mera" che conserva la proprietà dell'area scoperta non comporta, evidentemente, perdita dello *ius aedificandi* laddove questo sia riconosciuto dalle norme urbanistiche vigenti [...]. Ne deriva che se – e quando – lo strumento vigente consentisse, nell'ambito urbanistico relativo, la ristrutturazione, l'edificio legittimamente demolito potrebbe "ricomparire" [...]. Demolizione cui consegue volumetria "a credito".

[53] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 7 novembre 2017, n. 5234 (che risulta appellata) sulla possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia un intervento caratterizzato dall'assenza fisica e materiale di ogni traccia del fabbricato preesistente, demolito per l'instabilità statica conseguente al sisma degli anni '80, e la cui area di insistenza è stata sottoposta a trasformazione

edilizia e urbanistica in quanto destinata a parcheggio all'aperto con pavimentazione regolarmente assentita: "L'area [...] un tempo (quasi quarant'anni or sono) occupata dal fabbricato, è stata sottoposta ad una trasformazione rilevante sul piano urbanistico ed edilizio che ha reciso ogni rapporto di continuità con la preesistenza e ciò preclude la stessa configurabilità di un intervento di "ristrutturazione" in quanto, sia la presenza di una qualche traccia materiale della preesistenza sia la continuità (valutati congiuntamente o anche solo disgiuntamente) costituiscono il nucleo imprescindibile degli interventi di ricostruzione"; "Ogni opzione interpretativa di segno diverso determinerebbe un pregiudizio grave all'ordinato sviluppo del territorio ed alla tutela del relativo assetto, travalicando ogni limite di ragionevolezza ed esigibilità la pretesa di una considerazione di simili fattispecie (consistenze e cubature – che hanno perduto i caratteri dell'entità urbanistica ed edilizia – non solo radicalmente inesistenti ma "abbandonate" dagli interessati che hanno impresso una diversa destinazione al terreno) nell'attività di pianificazione, con evidenti implicazioni anche sul piano della legittimità costituzionale".

[54] In senso analogo, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in un parere del 2016 (citato nella nota 18), ha precisato che la ricostruzione non può che avvenire nel rispetto dei vincoli normativi o pianificatori vigenti: quindi, dei vincoli apposti sull'area interessata dalle normative urbanistiche ed edilizie locali (n.t.a. di strumenti urbanistici comunali e sovracomunali, regolamenti edilizi) e dei vincoli introdotti da strumenti pianificatori di settore (ambientali, idraulici, idrogeologici, paesaggistici ecc.), delle fasce di rispetto, ecc..

[55] Su cui si v. Cons. Stato, Sez. IV, 16 ottobre 2020, n. 6282.

[56] Cons. Stato, Sez. IV, 12 ottobre 2017, n. 4728; Id., 14 settembre 2017, n. 4337; Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 2018, n. 11505.

[57] N. Millefiori, *Il dibattito sulla sentenza 70/2020 della Corte Costituzionale*, in *Pausania.it*, 9 giugno 2020.

[58] Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2017, n. 4337; Id., 9 luglio 2010, n. 4462.

[59] Sul co. 1-*ter* dell'art. 2-*bis* t.u. edilizia e, in particolare, sulle ragioni sottese alla introduzione e successiva modificazione, si v. A. Giusti, *Deroghe agli standard e volumetrie premiali nella disciplina dell'art. 2-bis del Testo unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. urb*., 2022, 263 ss.; A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia*, cit., 242.

[60] La distinzione tra demo-ricostruzione e ripristino non è quindi destinata a essere superata in quanto, tra gli altri profili rilevanti, l'art. 2-*bis*, co. 1-*ter*, t.u. edilizia si riferisce solo alla prima. Per T.A.R. Campania, Sez. II, 10 gennaio 2022, n. 171, "l'indirizzo tradizionale, secondo cui per aversi ristrutturazione edilizia sarebbe comunque necessaria la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, cioè di un fabbricato dotato di quelle componenti essenziali – murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura – idonee come tali ad assicurargli un minimo di consistenza (così da determinare lo scorrimento nella diversa categoria delle "nuove costruzioni" degli interventi di ricostruzione di "ruderi", vale a dire residui edilizi inidonei a identificare i connotati essenziali dell'edificio), sembra destinato al superamento, alla luce della inequivocabile equiparazione normativa tra "demolizione e ricostruzione" e "ripristino di edifici crollati e demoliti", ovviamente purché anche di questi sia rinvenibile traccia ed accertabile l'originaria consistenza con un'indagine tecnica".

[61] In senso contrario, non attribuisce rilievo all'epoca a cui risalga il crollo o la demolizione della preesistenza, *ex multis*: T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 6 luglio 2020, n. 517 (non appellata): "Il vincolo della intellegibilità delle caratteristiche del fabbricato demolito non include [...] alcun limite in relazione alla maggiore o minore risalenza nel tempo dell'intervento di demolizione"; il caso deciso riguarda un intervento di ricostruzione di un edificio demolito negli anni '50 "la cui consistenza è evincibile sia dallo stato dei luoghi (conformazione della corte e segni presenti sulla muratura del fabbricato adiacente) sia dalle mappe del cessato catasto fabbricati, dal N.C.U.E. vigente e dalle schede catastali risalenti all'anno 1994. Da tali elementi è possibile rilevare la consistenza planimetrica del fabbricato originario"; "La documentazione

fotografica storica [...] è invece idonea ad attestarne la consistenza volumetrica e le caratteristiche costruttive". Risulta quindi accertata la consistenza della preesistenza e il T.A.R. rileva che: "La qualificazione dell'intervento di ricostruzione come nuova edificazione scatta [...] ove sia impossibile l'individuazione certa dei connotati essenziali del manufatto originario (mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura), attesa la mancanza di elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare, circostanza che qui non si verifica. Il fabbricato previsto ha infatti una sagoma, un ingombro ed un impatto che risultano nella sostanza del tutto coincidenti con la situazione pregressa". Nel medesimo senso T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 1875, che, con riferimento a un edificio demolito nel 2007 e quindi prima dell'entrata in vigore della norma, afferma: "Ciò che rileva ai fini dell'applicabilità della normativa di cui al d.l. n. 69/2013 è l'epoca di svolgimento del procedimento amministrativo di formazione del titolo abilitativo e non il momento in cui è avvenuto il crollo o la demolizione dell'edificio oggetto di ricostruzione"

[62] Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 2023, n. 541.

[63] Il principio è affermato, ad esempio, in Cons. Stato, Sez. IV, 12 ottobre 2017, n. 4728.

[64] In argomento E. Boscolo, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto "Sblocca Italia"*, cit., 26 ss..

[65] Sulla rigenerazione urbana cfr., in particolare, A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm*., 2021, 439; Id., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G. Guzzardo, *La rigenerazione urbana*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso leggi regionali di quarta generazione*, Milano, 2019, 179.

[66] G. Pagliari, *Le recenti novelle relative alla definizione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente*, in *Riv. giur. urb*., 2022, 203: "sembra auspicabile che ci si fermi al "genus" e non si introducano le "species": prospettiva non certo immediata, perché inscindibilmente connessa ad

una revisione della impostazione della legislazione in materia urbanistico-edilizia, che soffre in maniera evidentissima di un'esasperata ed esasperante analiticità, sempre più inattuale e causa di ineffettività delle normative stesse".

[67] Tra le più recenti T.A.R. Lombardia, Sez. II, 9 gennaio 2023, n. 120. In dottrina M.A. Sandulli, *Edilizia*, cit.; Id., *Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 301.