

**PROGETTO EDILIZIA SUAP E TERRITORIO
UFFICIO EDILIZIA**

**ESPRESSIONE DI PARERE IN ORDINE ALLA RICONDUZIONE DI INTERVENTI DI
SOSTITUZIONE EDILIZIA DI CUI ALL'ART. 134 DELLA L.R. 65/2014 ALLA
QUALIFICAZIONE DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA DI CUI ALL'ART. 3 DEL DPR
380/2001.**

* * *

Premessa

Nel vigente Regolamento Urbanistico è previsto, per taluni ambiti urbanistici, l'intervento di sostituzione edilizia ai sensi dell'art. 134 della L.R. n.65/2014 che così recita:

"gli interventi di sostituzione edilizia, intesi come demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, eseguiti con contenimento e incremento di volume tria, calcolata (374) nel rispetto e nei limiti di quanto espressamente previsto dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica e dal regolamento edilizio, anche con diversa sagoma, articolazione, collocazione o (130) destinazione d'uso, a condizione che non si determini modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale e che non si rendano necessari interventi se non di (130) adeguamento delle opere di urbanizzazione. Ove riguarda enti immobili sottoposti ai vincoli di cui al Codice, gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui alla lettera h), punto 2, comportanti modifiche alla sagoma preesistente, costituiscono interventi di sostituzione edilizia ancorché eseguiti senza conteggio del volume;

L'intervento di sostituzione edilizia non è trattato nel DPR n.380/2001 Testo Unico dell'Edilizia, ove per contro sono definiti la ristrutturazione edilizia, la nuova edificazione e la ristrutturazione urbanistica.

Al fine di qualificare un intervento di "Sostituzione Edilizia" come definita dall'art. 134 della L.R. n. 65/2014 quale intervento di "Ristrutturazione edilizia" ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. d) del DPR n. 380/2001 occorre escludere inequivocabilmente che non si tratti di intervento qualificabile quale nuova edificazione, ex art. 3 c. 1 lett. E1) ovvero intervento qualificabile quale ristrutturazione urbanistica, ex art. 3 c. 1 lett. f) del medesimo DPR n. 380/2001.

DPR 380/2001 Art 3 comma 1:

.....

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e 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'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.

*42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, 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, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;
(lettera così modificata dall' art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020)*

.....
e) "*interventi di nuova costruzione*", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:
e.1) *la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);*

.....
e.6) *gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;*

.....
f) *gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", 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.*

Le interpretazioni in giurisprudenza della ristrutturazione edilizia

Per quanto attiene la ristrutturazione edilizia *e' noto che nella legislazione italiana si è verificata una evoluzione normativa con specifico riferimento alla qualificazione degli interventi di recupero dell'edilizia esistente che vede due momenti fondamentali, quello della entrata in vigore dell'art. 31 della L. 05.07.1978, n.457, e quello della entrata in vigore dell'art. 3 del DPR 6.6.2001, n.380.*

Non è solo il Testo Unico Edilizia ad avere fornito la definizione di ristrutturazione edilizia. La giurisprudenza si è più volte pronunciata su questo tema, fornendo in alcuni casi delle importanti conclusioni, che di seguito si riportano.

Riguardo il fatto che la ristrutturazione edilizia sia da riferire esclusivamente ad un edificio o parte di esso vengono in ausilio le seguenti sentenze:

Un edificio si può definire esistente in quanto “....esista un organismo edilizio, seppur non necessariamente abitato o abitabile, connotato nelle sue caratteristiche essenziali, dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua fedele ricostruzione...” (cfr, C.d.S., sez. V, 10/2/2004, n. 475) .

– *La ristrutturazione edilizia comprende anche la demolizione seguita dalla ricostruzione del manufatto, purché la riedificazione assicuri la piena conformità di sagome e di volume tra il vecchio e il nuovo manufatto* (T.A.R. Sicilia, sentenza 11114/2010)

– I lavori di demolizione e ricostruzione di un edificio fatiscente non rientrano nell'attività di straordinaria manutenzione, risanamento, restauro conservativo, bensì in quella di ristrutturazione (T.A.R. Calabria, sentenza 2015/2010)

– Un intervento di demolizione e ricostruzione di un bene immobile preesistente, con riduzione del volume e modifica del prospetto, non influente sulla sagoma dell'edificio ma frutto soltanto di una diversa progettazione degli interni, rientra nel concetto di ristrutturazione edilizia definito dall'art. 3, comma 1 del Testo Unico Edilizia, d.P.R. 380/2001 (T.A.R. Piemonte, sentenza 1451/2004).

Come ha sottolineato recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 20 dicembre 2012 n. 6592, la "sostituzione edilizia" costituisce, "una modalità (segnatamente, la più spinta) proprio della ristrutturazione edilizia": lo si evince dalle norme che, a livello tanto nazionale quanto locale, definiscono la ristrutturazione, ed ammettono che questa possa atteggiarsi, al limite, anche in termini di demolizione e successiva -fedele- ricostruzione di un fabbricato (in questo senso anche Consiglio di Stato, IV, 10 agosto 2011, n. 4765).

- La utilizzazione, a favore dell'unico edificio ricostruito, delle volumetrie espresse da altri edifici anch'essi demoliti è concetto totalmente estraneo alla definizione della ristrutturazione. E' un dato di fatto che tre degli edifici demoliti in virtù del permesso si costruire n. 3340/2008 non sono stati ricostruiti. L'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380 del 2001, nel definire gli "interventi di ristrutturazione edilizia" non prescinde, né potrebbe, dalla necessità che -venga Conservato l'immobile preesistente del quale - a prescindere dalla identità di sagoma - deve essere comunque garantito il recupero ... omissis ... La ristrutturazione, per definizione (e salvo specifiche eccezioni non estensibili oltre i casi espressamente previsti), non può mai prescindere dalla finalità di recupero del singolo immobile che ne costituisce l'oggetto, giammai può legittimare interventi come quelli oggetto di odierno scrutinio che comportano la demolizione pura e semplice di edifici preesistenti non ricostruiti nella loro fisica esistenza.
e ancora:

Di qui la necessità di un'interpretazione della definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia di cui alla lettera d) dell'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, che sia aderente alla (e non tradisca la) finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente, finalità che contraddistingue tali interventi rispetto a quelli di "nuova costruzione" di cui alla successiva lettera e), e non si presti, come detto, all'elusione degli standard urbanistici vigenti al momento della riedificazione applicabili in caso di nuova costruzione. (Corte di Cassazione : Penale Sent. Sez. 3 Num. 23010 Anno 2020).

Ulteriori richiami normativi

Ai fini della definizione di "organismo edilizio" contenuta nell'art. 3 de DPR 380/2001 occorre annotare che la stessa non compare nel: "Quadro delle definizioni uniformi" di cui all'Intesa tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo, sancita in data 20 ottobre 2016 dalla Conferenza Unificata.

La definizione di organismo edilizio compare – per contro – nel Regolamento DPGR 39/R/2018 che in quanto norma emanata dalla Regione risulta di rango inferiore e non opportunamente utilizzabile ai fini dell'declinazione della norma di rango statale;

In particolare nel DPGR è contenuto:

Art. 31 : Organismo edilizio (voce n. 3 dell'Allegato 2)

1. Ai fini del presente regolamento si definisce "organismo edilizio" l'unità immobiliare, o l'edificio, oppure il complesso edilizio, interessato dall'intervento urbanistico-edilizio e/o dal mutamento della destinazione d'uso.

Art. 27: Complesso edilizio (voce n. 1 dell'Allegato 2)

1. Ai fini del presente regolamento si definisce "complesso edilizio" un insieme di edifici, pertinenze e parti di uso comune, caratterizzato da autonomia funzionale.

Nel DPR 380/2001 il richiamo/rimando alla definizione di organismo edilizio compare, oltre che per gli interventi di ristrutturazione edilizia all'art. 3 Comma 1 let c) allor quando è riferito agli interventi di restauro: *"...gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, ..."* oltre che agli art. 31 e 33 che disciplinano la materia sanzionatoria;

Nell'articolato del DPR n. 380/2001 il richiamo/rimando alla definizione di organismo edilizio – per effetto della tipologia di categorie d'intervento a cui è riferito: restauro e ristrutturazione (a partire dalla sua accezione storica) - è quindi rivolto a edifici o parti di essi e mai a gruppi o insieme di edifici, come potrebbe desumersi dal combinato disposto dell'art. Art. 31 e art. 27 del DPGR 39/R/2018:

Nel DPR 380/2001 è solo la qualificazione dell'intervento di ristrutturazione urbanistica che fa riferimento ad un insieme di edifici in quanto teso 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.*

Espressione di parere:

**Con precedente pratica edilizia P.E. n. [.../2021] è stato affermato quanto segue:
L'intervento di ristrutturazione edilizia ex art. 3 del DPR 380/2001 è da riferire ad un unico organismo edilizio, sia ante che post trasformazione, oppure è da riferire esclusivamente ad un organismo edilizio, riconducibile solo all'unità immobiliare o all'edificio, comprensivi per definizione di legge anche delle pertinenze e non ad un insieme di edifici.**

Nel caso di specie alcuni annessi a destinazione agricola, oggi collocati all'interno di un lotto edificabile sono stati oggetto di sostituzione per la realizzazione di un nuovo edificio a destinazione residenziale con una o più unità immobiliari.

Ciò detto - al fine di qualificare un intervento di "Sostituzione Edilizia" come definita dall'art. 134 della L.R. n. 65/2014 quale intervento di "Ristrutturazione edilizia" ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. d) del DPR n. 380/2001 occorre escludere inequivocabilmente che non si tratti di intervento qualificabile quale nuova edificazione, ex art. 3 c. 1 lett. E1) ovvero intervento qualificabile quale ristrutturazione urbanistica, ex art. 3 c. 1 lett. f) del medesimo DPR n. 380/2001.

Pertanto è da ritenere quanto segue:

- Interventi di sostituzione edilizia che prevedono la demolizione di una o più pertinenze di una unità immobiliare e la ricostruzione in un edificio dotato di autonomia costituito da una nuova u.i. O più unità immobiliari è da ricondurre a intervento di ristrutturazione urbanistica, in quanto intervento modificativo dell'esistente tessuto urbanistico edilizio;

- Interventi di sostituzione edilizia che prevedono la demolizione di uno o più annessi, all'interno di un contesto di riferimento, e la ricostruzione in un edificio dotato di autonomia costituito da una nuova u.i. O più unità immobiliari è da ricondurre a intervento di nuova edificazione ovvero *trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere da a) a d) del comma 3 del DPR 380/2001;*

- Interventi di sostituzione edilizia che prevedono la demolizione di uno o più pertinenze, e la ricostruzione in ampliamento dell'edificio principale dotato di autonomia costituito da una o più unità immobiliari è da ricondurre a intervento di ristrutturazione edilizia in quanto *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:*

Circolare ministeriale congiunta M.I.T. e M.P.A.

Negli interventi di ristrutturazione edilizia che prevedono la *demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi 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,*

oltre che per i casi di

.. l'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

è ammesso l'aumento di volume.

Ovvero attraverso i contenuti della Circolare congiunta del M.I.T. E M.P.A. Esplicativa della nuova definizione di ristrutturazione edilizia come modificata dalla L. n.120/2020 l'aumento di volume in caso di demolizione e contestuale ricostruzione è ammesso solo nei casi riconducibili a *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.*

Il volume in ricostruzione, che dovesse determinare un'eccedenza rispetto a quanto necessario per soddisfare le esigenze normative richiamate, determina la qualificazione dell'intervento quale "nuova edificazione";

* * *

PROGETTO EDILIZIA SUAP E TERRITORIO

Il Direttore