



Città di Pioltello

20096 - Via Carlo Cattaneo, 1

C.F. 83501410159 - P. IVA 00870010154

SETTORE LAVORI PUBBLICI, SERVIZI ALLE IMPRESE E SVILUPPO DEL TERRITORIO
SUE - SPORTELLINO UNICO EDILIZIA

CIRCOLARE DIRIGENZIALE IN MERITO ALLA PRASSI APPLICATIVA PER GLI INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

Premesso e considerato che:

- la definizione di "ristrutturazione edilizia" di cui al DPR 380/2001 e s.m.i. ai sensi delle modifiche normative intervenute ha ampliato la casistica fino all'attuale formulazione di cui all'art.3 lett.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, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo decreto legislativo, 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";*

- la possibilità di demolire e ricostruire il fabbricato esistente, all'interno della categoria della "ristrutturazione edilizia" è stata sempre qualificata come "modalità realizzativa" dell'intervento, ampliando, nel corso degli anni, la casistica dello "scostamento" dall'edificio esistente oggetto di intervento, eliminando il rispetto della sagoma, del prospetto, del sedime, delle caratteristiche plani volumetriche e tipologiche dell'edificio originario, con il mantenimento però della volumetria, per cui sono ammessi incrementi nei soli casi espressamente previsti dalla norma o dagli strumenti di pianificazione, anche per interventi di rigenerazione urbana;

- Con la **sentenza n. 9201 del 24 ottobre 2023** il Consiglio di Stato si è soffermato sulla distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione.

In argomento, occorre premettere che, tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, i confini, nella pratica, sono piuttosto labili, giacché la giurisprudenza aveva già avuto modo di far rientrare nella nozione di nuova costruzione anche tipologie di interventi solitamente etichettati come ristrutturazione ove, in ragione dell'entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell'edificio, si abbia una modifica radicale dell'immobile, rendendo l'opera realizzata nel suo complesso oggettivamente diversa da quella preesistente.

- D'altra parte, la giurisprudenza, già da tempo, qualificava come ristrutturazione edilizia gli interventi consistenti nella demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato, purché tale ricostruzione sia fedele, cioè dia luogo ad un immobile identico al preesistente per tipologia edilizia, sagoma e volumi, dovendo essere altrimenti l'intervento qualificato come di nuova costruzione.

- Di conseguenza, il tratto distintivo della ristrutturazione edilizia era, dunque, costituito dall'esistenza, tra l'edificio preesistente all'intervento e l'edificio risultante dall'intervento di una relazione di continuità, tale da



Città di Pioltello

20096 - Via Carlo Cattaneo, 1

C.F. 83501410159 - P. IVA 00870010154

SETTORE LAVORI PUBBLICI, SERVIZI ALLE IMPRESE E SVILUPPO DEL TERRITORIO SUE - SPORTELLO UNICO EDILIZIA

essere percepita esternamente e da giustificare l'affermazione secondo cui l'edificio preesistente continuava ad esistere anche dopo l'intervento di ristrutturazione. Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha ribadito come rientrino nell'ambito della ristrutturazione edilizia quell'insieme di opere che danno vita ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso: tuttavia, laddove il manufatto sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione.

- Vista la Sentenza del Cons. Stato, sez. VII, 15 gennaio 2024, n. 488, da cui si evince che la categoria della ristrutturazione edilizia sussiste solo quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso, mentre laddove esso sia stato totalmente trasformato, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione.

- Emerge dunque il principio di continuità tra organismo edilizio ristrutturato e quello preesistente, oltre il quale si sconfina nella sostituzione edilizia;

- Il criterio fondante della ristrutturazione, che pur con l'ampiezza operativa concessa ai sensi dell'articolo 3 attualmente vigente, impone, comunque, per rispettare la *ratio* dell'intervento e la distinzione rispetto ad altre operazioni edilizie, e in particolare rispetto alle "nuove costruzioni", se non un connubio materiale o comunque funzionale e identitario, tra l'edificio originario e l'immobile frutto di ristrutturazione, almeno un legame tra i due organismi edilizi che non sia da ascrivere unicamente alla "presenza" sul lotto di un edificio ante intervento esistente, e a garantire l'applicazione automatica della categoria della ristrutturazione.

- la Cassazione Penale n. 1669/2023 ha puntualizzato un criterio, tra i tanti, per distinguere tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione: riprendendo il principio riportato anche nella predetta sentenza, «*ciò che distingue, infatti, 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».

Anche il Consiglio di Stato si già espresso verso la stessa direzione, con sentenza n. 3750/2022:

il concetto di ristrutturazione non può ontologicamente prescindere dall'apprezzabile traccia di una costruzione preesistente, mancando la quale non si ravvisa il tratto distintivo e fondamentale che caratterizza la ristrutturazione rispetto alla nuova edificazione, atteso che la ristrutturazione è strumentale alla sempre più avvertita esigenza di contenere il consumo di suolo

- La sentenza di Cassazione Penale n. 1669/2023 tra le motivazioni spiega che «*la conferma della ontologica necessità che l'intervento di ristrutturazione edilizia, pur con le ampie concessioni legislative (DL 76/2020, ndr) in termini di diversità tra la struttura originaria e quella frutto di "ristrutturazione", non possa prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente, è fornita dallo stesso art. 10 sopra già citato, integrativo dell'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/01, laddove si premette che le novelle introdotte rispondono "al fine 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.*

- Anche la lettura stessa del citato articolo 3 del DPR 380/01 depone in tal senso, laddove, da una parte, definisce come ristrutturazione "gli interventi edilizi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso", dall'altra, distingue rispetto ad essa gli "interventi di nuova costruzione" (art. 3 comma 1 lett. e), che sono strutturalmente connotati dalla assenza di una preesistenza edilizia. In altri termini, con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente».



Città di Pioltello

20096 - Via Carlo Cattaneo, 1

C.F. 83501410159 - P. IVA 00870010154

SETTORE LAVORI PUBBLICI, SERVIZI ALLE IMPRESE E SVILUPPO DEL TERRITORIO
SUE - SPORTELLINO UNICO EDILIZIA

- Si riporta sul tema la sintesi finale di quanto argomentato dal Comune di Milano, dopo le note vicende giudiziarie sulla demo/ricostruzione di edifici, nella Disposizione di servizio 4/2024 del 20 Marzo 2024 *"Premesso che gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti sono stati esplicitamente ricompresi dal D.P.R. 380/2001, ai sensi dell'art. 3.1 lett. d), nell'ambito della ristrutturazione edilizia, nel caso in cui gli stessi si configurino con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, laddove - alla luce del Decreto del GIP sopracitato - ad esito di opportuna istruttoria si rilevi che:*

a) cambi il numero degli edifici (da riferirsi pertanto al "singolo immobile che ne costituisce l'oggetto");
b) manchi qualsiasi "traccia" dell'immobile preesistente (in particolare, in via esemplificativa e non esaustiva, sotto il profilo strutturale o funzionale, delle giaciture preesistenti, delle altezze preesistenti);
l'intervento di demolizione e ricostruzione dovrà essere qualificato, ai sensi dell'art. 3.1 lett. e) primo periodo del D.P.R. 380/2001, quale nuova costruzione".

Ciò premesso e considerato, premesso che gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti sono stati esplicitamente ricompresi dal D.P.R. 380/2001, ai sensi dell'art. 3.1 lett. d), nell'ambito della ristrutturazione edilizia, nel caso in cui gli stessi si configurino con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, fino a nuova disposizione o chiarimento interpretativo della normativa vigente, si dispone che:

a) la casistica per cui gli interventi sono soggetti a pianificazione attuativa o a permesso di costruire convenzionato, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente (esempio edifici con h superiore a ml 25,00 e/o con volumetria superiore a 3mc/mq, ai sensi della L 1150/1942 – art.41 quinquies) anche in relazione ad aree in contesti urbani completamente edificati e urbanizzati o meno), rimane quella di cui all'art.11 delle NTA del vigente PGT o comunque indicata per ciascun Ambito Urbanistico di cui al vigente PGT;

b) nei casi di trasformazione di edifici e/o complessi di edifici preesistenti, con demo/ricostruzione dei medesimi, all'interno di comparti di riqualificazione (CR) o altri Ambiti Urbanistici che comprendono interventi di sostituzione edilizia, come normati dal vigente PGT, l'intervento sia da qualificare di "nuova costruzione", con l'applicazione, per quanto concerne il contributo di costruzione, delle tariffe della nuova costruzione;

c) in tutti gli Ambiti Urbanistici, nei casi di modifica del numero di edifici (da riferirsi pertanto al "singolo immobile che ne costituisce l'oggetto") oppure laddove manchi qualsiasi "traccia" dell'immobile preesistente (in particolare, in via esemplificativa e non esaustiva, sotto il profilo strutturale o funzionale, delle giaciture preesistenti, delle altezze preesistenti), la trasformazione di edifici e/o complessi di edifici preesistenti, con demo/ricostruzione dei medesimi, anche fuori dalla casistica di cui ai punti a) e b) e indipendentemente dal mantenimento o meno della destinazione d'uso originaria, e dunque laddove non sia identificabile, nel nuovo progetto, traccia dell'immobile preesistente (sotto il profilo strutturale o funzionale, delle altezze e delle consistenze del medesimo) l'intervento di demolizione e ricostruzione dovrà essere qualificato, ai sensi dell'art. 3.1 lett. e) primo periodo del D.P.R. 380/2001, quale nuova costruzione".

d) in caso di qualifica dell'intervento di demolizione/ricostruzione di edifici esistenti quale nuova costruzione, è sempre fatta salva la SLP/VOLUME esistenti legittimamente assentiti, anche in caso di mutamento di destinazione d'uso, nei casi previsti dalle NTA del vigente PGT.

La disciplina di cui sopra si intenderà valida sino a nuove indicazioni operative e interpretative desumibili da fonti legislative, giurisprudenziali, o comunque istituzionali.

Pioltello, 17/05/2024

Il Dirigente
Arch.Nicola Lesage
(documento firmato digitalmente)