



Considerazioni sulla nozione di Ristrutturazione Edilizia e di Sostituzione Edilizia

In Regione Lombardia la nozione di Ristrutturazione Edilizia si differenzia da quello di Sostituzione Edilizia (integrale), con l'emanazione della **Legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 – Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione.**

Infatti, il legislatore regionale, sollecitato in questo dalle Consulte degli Ordini professionali, ha integrato il punto 7 della lettera e) del comma 1 dell'articolo 27, col punto 7bis atto a regolamentare gli interventi di integrale sostituzione edilizia degli immobili esistenti, mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma, con mantenimento della medesima volumetria dell'immobile sostituito.

Diversificazione importante anche dal punto di vista lessicale.

Se demolisco e ricostruisco integralmente un edificio, lo sostituisco.

Su questo argomento, assai delicato, è opportuno fare un inciso.

Almeno una parte della giurisprudenza tende da tempo ad affermare che ***la ristrutturazione edilizia individua un intervento dove non si assista ad alcun incremento per i volumi, le sagome e le superfici, salvo una diversa distribuzione di quelle assentite, né una maggiore o diversa occupazione delle aree di sedime, evidenziando come lo spostamento della collocazione del manufatto costituisce una nuova costruzione e non un intervento sull'esistente.***¹

Tale lettura in senso restrittivo, ha ricevuto anche l'avallo autorevolissimo dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 309 del 23 novembre 2011, con la quale, in maniera assolutamente lineare e condivisibile, si sostenne che “in base alla normativa statale di principio, quindi, un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell'edificio preesistente – intesa quest'ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale – configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia.

Purtroppo, ahinoi!, con l'ultima modifica apportata al TUN con la legge n. 120/2020, si ricomprendono negli “interventi di ristrutturazione edilizia” anche “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'istallazione 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.”

Ciò, nonostante sui tavoli di lavoro promossi dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la riscrittura del DPR 380, si fosse finalmente manifestato un orientamento diverso, tendente a suddividere in quattro categorie gli interventi urbanistico-edilizi.

La prima, volta alla trasformazione del territorio.

La seconda orientata alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente (PEE).

La terza mirata all'adeguamento funzionale del medesimo patrimonio edilizio esistente.

¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 16 dicembre 2008 n. 6214; Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2004 n. 2142.



La quarta atto ad individuare le opere e gli interventi minori che non incidono sulla trasformazione del territorio.

Nella prima sono inseriti gli interventi di nuova costruzione e quelli di ristrutturazione urbanistica.

Nella seconda rientrano:

- le addizioni volumetriche, cioè gli ampliamenti degli edifici all'esterno della sagoma originale, senza che questi possano assumere autonoma configurazione;
- gli interventi di sostituzione edilizia, intesi come demolizione e ricostruzione non fedele di edifici esistenti, anche con contestuale incremento di volumetria, senza modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale;
- la ricostruzione degli edifici crollati, ossia il ripristino parziale o totale di fabbricati andati totalmente o parzialmente distrutti, per vetustà, calamità naturali, eventi bellici o cause accidentali.

Mentre, nella terza, vengono riunite le tipologie d'intervento già declinate dall'articolo 31 della Legge 457/1978, cioè: la Manutenzione Ordinaria, la Manutenzione Straordinaria, il Restauro e Risanamento conservativo e la Ristrutturazione Edilizia, quest'ultima intesa come l'insieme degli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a organismi edilizi in tutto o in parte diversi da quelli preesistenti, compresi il ripristino o la sostituzione di alcuni degli elementi costitutivi della costruzione, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

In questa minuta di lavoro, peraltro, si definiscono di ristrutturazione edilizia anche gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma e area di sedime dell'organismo edilizio preesistente.

Soluzione ibrida, quindi ancora una volta foriera di interpretazioni ambigue.

Meglio sarebbe riscrivere la norma eliminando gli elementi di ambiguità; se la RE rientra tra gli interventi di adeguamento funzionale del PEE, dal testo andrebbero eliminati i riferimenti alla trasformazione degli organismi preesistenti; quindi si potrebbero considerare di RE *l'insieme degli interventi rivolti ad adeguare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad organismi edilizi solo in parte diversi da quelli preesistenti, compresi il ripristino o la sostituzione di alcuni degli elementi costitutivi della costruzione, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*

Ed inserire, gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, tra quelli di *trasformazione del PEE*, magari aggiungendo una specifica tipologia di sostituzione edilizia, cioè quella volta alla fedele ricostruzione in termini di volumetria, sagoma e area di sedime, utile soprattutto nei centri storici e nei nuclei di antica formazione.

Per favorire gli interventi di recupero e rigenerazione sarebbe sufficiente ribadire quanto è già stato fatto in Lombardia, negli ambiti di rigenerazione, cioè dare la possibilità ai Comuni di ridurre l'intero contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione + contributo sul costo di costruzione), (articoli 43, comma 2quater e 2quinques e 44, comma 8).

Novembre 2021

cappa francesco architetto



Segue la ricostruzione storica della nozione di ristrutturazione, utile a comprendere meglio le susseguite considerazioni finali.

D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380

«art. 3 comma 1 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 anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 301

«art. 3 comma 1 lett. d)»

Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ~~successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali~~, a **ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma** di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

L.R. 11 marzo 2005 n. 12

«art. 27 comma 1 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 anche quelli consistenti nella demolizione e **ricostruzione parziale o totale nel rispetto della volumetria preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

Questa sostanziale differenza venne censurata e stralciata dal testo regionale dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 309/2011.

Questione risolta nel novembre del 2019, quando, con la L.r. n. 18, la Lombardia si è allineata definitivamente alle definizioni contenute nel TU.

Purtroppo, come spesso succede, questa draconiana decisione lombarda ha lasciato sul campo una distinzione sostanziale tra l'articolo 27 regionale e l'articolo 3 nazionale, cioè quello relativo agli "interventi di integrale sostituzione edilizia" inseriti al punto 7-bis del primo, tra gli interventi di



nuova costruzione di cui alla lettera e), definendo tali quelli attuati su immobili esistenti “mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma, con mantenimento della medesima volumetria dell’immobile sostituito”. Introdotti dall’articolo 17, comma 2 della L.r. 18 aprile 2012, n. 7.

Legge 9 agosto 2013 n. 98

Conversione DL 69/13 – Decreto del fare

interventi di ristrutturazione edilizia: gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti.

Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.

Perciò, ancora una volta ci si avvicinò alla disposizione regionale lombarda, due anni dopo che la Corte costituzionale ne aveva censurato il testo.

Legge 7 agosto 2015 n. 124

«Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»

Attraverso l’art. 5 il Governo venne delegato ad adottare uno o più Decreti Legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto dei titoli abilitativi con autorizzazione espressa o autocertificati, ovvero oggetto di semplice comunicazione preventiva e ciò «sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.»

D.Lgs 25 novembre 2016 n. 222

«Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti»

purtroppo con l’allegata **Tabella A**, che come da prassi formava parte integrante del provvedimento, non ci si limitò a tale individuazione, ma si adottarono licenze assai lontane dai “principi di ragionevolezza e proporzionalità” richiamati nella legge delega.



«Tabella A, Sezione II – Edilizia – punto 6)»

Ristrutturazione edilizia “semplice” o “leggera”, soggetta a S.C.I.A., con i seguenti elementi costitutivi: non presenti i caratteri della ristrutturazione ricostruttiva, cioè non preveda la completa demolizione dell’edificio preesistente e che non presenti i caratteri della ristrutturazione pesante:

- ✓ non aumenti il volume complessivo,
- ✓ non modifichi sagoma di edifici vincolati,
- ✓ non modifichi i prospetti dell’edificio,
- ✓ non comporti mutamento d’uso, urbanisticamente rilevante nel centro storico.

«Tabella A, Sezione II – Edilizia – punto 8)»

Ristrutturazione edilizia «pesante» soggetta a P di C ovvero a SCIA alternativa:

- ✓ non prevedano la completa demolizione dell’edificio esistente e comportino:
- ✓ aumento del volume complessivo,
- ✓ modifiche al prospetto dell’edificio,
- ✓ cambio d’uso urbanisticamente rilevante nel centro storico.

Sorvolando sull’aspetto economico che differenzia la prima (gratuita-art. 22) dalla seconda (onerosa-art. 23), risulta sicuramente stupefacente la differenza indicata tra il primo alinea della R.E. “**pesante**” cioè la possibilità di aumento del volume complessivo; novità assoluta per questa tipologia d’intervento e in apparente contraddizione sia con la definizione contenuta nell’articolo 3 del TU, laddove anche nel caso di demolizione e ricostruzione la volumetria deve essere la stessa di quella preesistente, sia con quanto stabilito dall’articolo 10, comma 1, lettera c) del TU, che subordina a Permesso di costruire, gli “interventi di R.E. che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici ...” Senza dimenticare che la giurisprudenza consolidata sembra escludere, sin dalle origini, che la R.E. possa contemplare ampliamenti della volumetria, siamo sicuramente di fronte a un’operazione innovativa e strabiliante: [l’allegato che modifica il testo di legge attraverso un Decreto legislativo.](#)

Legge 11 settembre 2020 n. 120

«Conversione DL 76/20 – Decreto semplificazioni»

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 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.

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;

Proposta di legge: DISCIPLINA DELLE COSTRUZIONI (ex DPR 380/2001)

art. 11 comma 3 lettera a)»

Interventi di ristrutturazione edilizia, ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad organismi edilizi **in tutto** o in parte diversi da quelli preesistenti. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi della costruzione, le modifiche anche sistematiche, ai prospetti degli edifici, il mutamento, anche urbanisticamente rilevante, della destinazione d'uso, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali modeste modifiche di sagoma **e aumenti della volumetria complessiva necessari per l'adeguamento alla normativa antisismica, ovvero finalizzati, ad adeguamenti igienico-sanitari, energetici e funzionali dell'organismo edilizio, anche per l'abbattimento delle barriere architettoniche, purché non configurabili come addizioni volumetriche ai sensi del comma 2, lettera c).** Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma, e area di sedime dell'organismo edilizio preesistente, fatte salve le modeste traslazioni di quest'ultima finalizzate al riposizionamento dell'edificio all'esterno delle fasce di rispetto o di aree con vincoli di inedificabilità assoluta.



Come anticipato nelle considerazioni introduttive sarebbe più opportuno riscrivere la *lettera a)* come segue:

Interventi di ristrutturazione edilizia, ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad organismi edilizi ~~in tutto~~ o in parte diversi da quelli preesistenti. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi della costruzione, le modifiche anche sistematiche, ai prospetti degli edifici, il mutamento, anche urbanisticamente rilevante, della destinazione d'uso, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali modeste modifiche di sagoma ~~e aumenti della volumetria complessiva necessari per l'adeguamento alla normativa antisismica, ovvero finalizzati, ad adeguamenti igienico-sanitari, energetici e funzionali dell'organismo edilizio, anche per l'abbattimento delle barriere architettoniche, purché non configurabili come addizioni volumetriche ai sensi del comma 2, lettera e).~~ [Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma, e area di sedime dell'organismo edilizio preesistente, fatte salve le modeste traslazioni di quest'ultima finalizzate al riposizionamento dell'edificio all'esterno delle fasce di rispetto o di aree con vincoli di inedificabilità assoluta.]

In quanto il periodo ~~in rosso barrato~~ sembra inopportuno e da eliminare perché non coerente con la definizione di ristrutturazione, sino ad ora corroborata da plurime sentenze e gli aumenti volumetrici per adeguamenti sismici o energetici, almeno in Lombardia, sono di norma “neutri” o ininfluenti in quanto non computati ai fini della capacità insediativa; stessa neutralità potrebbe essere estesa agli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche; piuttosto ingiustificati anche gli adeguamenti igienico-sanitari.

Così come il successivo periodo [blu], che più correttamente andrebbe inquadrato come “sostituzione edilizia”.