

LE RISTRUTTURAZIONI E IL RISPETTO DELLA SAGOMA

BREVI NOTE SULLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 309/2011

1. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA SENTENZA N. 309/2011 DELLA CORTE COSTITUZIONALE	2
2. LA GENESI DELLA RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA SOSTITUTIVA..	3
3. LA RISTRUTTURAZIONE ORDINARIA (O CONSERVATIVA) E LA RISTRUTTURAZIONE SOSTITUTIVA (O RICOSTRUTTIVA)	5
4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE LOMBARDA E L'INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	7
5. CONCLUSIONE.....	8



Avv. Antonio Belvedere Avv. Walter Fumagalli Avv. Bruno Miggiano
Avv. Riccardo Marletta Avv. Emiliano Fumagalli

Avv. Barbara Sala Avv. Laura Scambiato Avv. Alessandro Ezechieli Avv. Manuela Zanetti
Avv. Jacopo Brambilla Sica Avv. Matteo Peverati Avv. Marco Ranalli

20122 Milano piazza Duse, 3 tel. +39 02 7600 8581 r.a. fax +39 02 7600 8586
e-mail: belvlex@studiolegalebelvedere.com www.studiolegalebelvedere.com c.f. e p. iva 07195320150

1. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA SENTENZA N. 309/2011 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Come è noto la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 309 del 23 novembre 2011 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), “nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione”.

Con la stessa sentenza, la Corte Costituzionale ha altresì conseguentemente annullato l'art. 103 della legge della Regione Lombardia n. 12/2005, nella parte in cui disapplica l'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) nonché l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010).

Benché la pronuncia in esame sembri abbastanza chiara nel riferirsi soltanto *"alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione"*, la sua pubblicazione ha diffuso tra le amministrazioni locali una sorta di attacco di panico da avversione nei confronti di tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia che rischia di dare un colpo mortale al già flebile tentativo di ripresa economica nel settore.

Questa relazione è dunque volta a fornire un supporto giuridico che ci auguriamo possa contribuire a chiarire che la sentenza n. 309/2011 riguarda soltanto gli interventi di ristrutturazione edilizia che prevedono la demolizione



totale (o quantomeno sostanziale) dell'edificio e la sua ricostruzione, mentre non ha inciso sugli interventi di ristrutturazione edilizia che – pur contemplando parziali demolizioni – mantengono in essere l'edificio esistente e, secondo quanto previsto dall'art. 10, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 possono comportare “... aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici ...”.

2. LA GENESI DELLA RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA SOSTITUTIVA

La speciale forma di ristrutturazione edilizia sostitutiva (o ricostruttiva) era stata introdotta con il testo unico approvato con D.P.R. 380/2001 a seguito di una giurisprudenza che aveva equiparato agli interventi di ristrutturazione ordinari anche quegli interventi che prevedevano la demolizione dell'intero fabbricato e la sua identica ricostruzione.

È noto infatti che gli interventi di ristrutturazione, pur potendo in vario modo incidere sulla sagoma, volume, superfici e parametri del fabbricato, e anche mediante l'eliminazione e inserimento di elementi costitutivi degli stessi, si presentano, in buona sostanza, come interventi di tipo conservativo di un immobile esistente che, quindi, non viene demolito.

Tuttavia, la giurisprudenza, aveva cominciato a ritenere che anche un intervento di demolizione e ricostruzione potesse essere considerato in senso lato “conservativo” (e quindi equiparato alla ristrutturazione edilizia), purché l'immobile ricostruito fosse identico a quello preesistente.

Come detto, a seguito di tale giurisprudenza, l'originario art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 parificava agli interventi di ristrutturazione edilizia ordinari (ossia quelli che possono modificare sagoma e volumi dell'edificio esistente) “*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”.

Poco dopo l'approvazione del D.P.R. n. 380/2001, al fine di allargare leggermente il campo di applicazione della ristrutturazione speciale "sostitutiva", il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 ha modificato l'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 riconducendolo alla versione oggi vigente (*“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”*).

Si sta comunque parlando chiaramente di un intervento che deve comportare l'integrale (o quantomeno sostanziale) demolizione di tutto il fabbricato, e non solo di parziali o limitate demolizioni.

In tal senso si era espressa, all'indomani dell'entrata in vigore di tale normativa, anche la migliore dottrina.

Si legga ad es. Aldo Travi, *Nuove modifiche al testo unico in materia edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 2, 144 *“Nel testo unico (art. 3, comma 1, T.U. 380/2001) la ristrutturazione edilizia comprende in sostanza due ipotesi, che vanno lette alla luce della giurisprudenza amministrativa: (a) l'intervento conservativo, che mantiene immutati alcuni elementi strutturali qualificanti e che ammette però integrazioni funzionali e strutturali dell'edificio esistente, anche con incrementi limitati di superficie e di volume, e (b) l'intervento ricostruttivo, che contempla un'integrale demolizione, ancorato però alla nozione giurisprudenziale della «fedele» ricostruzione”*.

Si vengono quindi a delineare due forme di ristrutturazione:



- 1) una ristrutturazione ordinaria (o conservativa), che può portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che può comportare modifiche di superficie, volume e sagoma, qualificandosi in tal senso come “pesante”;
- 2) una ristrutturazione sostitutiva (o ricostruttiva) che viene attuata mediante demolizione e ricostruzione dell’intero (o sostanzialmente dell’intero) edificio, ma che deve mantenere un vincolo di identità di sagoma con l’edificio preesistente.

3. LA RISTRUTTURAZIONE ORDINARIA (O CONSERVATIVA) E LA RISTRUTTURAZIONE SOSTITUTIVA (O RICOSTRUTTIVA)

Nonostante l’appartenenza alla medesima categoria di intervento edilizio, è un fatto certo e mai posto in discussione che le ristrutturazioni ordinarie (che possono modificare sagoma e volumi nella loro forma c.d. pesante) siano diverse e distinte dalle ristrutturazioni speciali c.d. sostitutive.

La costante giurisprudenza, sia penale che amministrativa, è infatti molto chiara nel confermare che il vincolo di identità stretta di volumetria e di sagoma vale soltanto per gli interventi di ristrutturazione operati mediante demolizione e ricostruzione dell’intero edificio, e non per gli interventi di ristrutturazione edilizia conservativa nella forma “pesante”.

In proposito si possono richiamare, a titolo di esempio:

- Cassazione Penale Sent. n. 47046 del 19 dicembre 2007, secondo la quale *“Volumetria e sagoma, dunque, debbono rimanere identiche nei casi di ristrutturazione attuata attraverso demolizione e ricostruzione,*



mentre non si pongono come limiti per gli interventi di ristrutturazione che non comportino la previa demolizione” (cfr. anche Cassazione Penale Sent. n. 20776 del 16 giugno 2006);

- T.A.R. Lombardia Brescia, Sezione I, 2 novembre 2010, n. 4525, il quale ha chiarito che *“L’identità della volumetria e della sagoma costituisce un limite solo per gli interventi di ristrutturazione che comportano la previa demolizione dell’edificio; viceversa tali limiti non valgono per gli interventi di ristrutturazione ordinaria (cioè senza previa demolizione)”* (cfr. anche T.A.R. Puglia Lecce, Sezione III, 13 luglio 2010, n. 1700).

Negli interventi di ristrutturazione conservativa pesante ma non sostitutiva, invece, il divieto di modifica della sagoma, come detto, non sussiste, anche se viene posto un limite alle deviazioni della stessa, in modo da non “stravolgerla”.

Al riguardo, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *“la nozione di ristrutturazione comprende interventi che, pur mantenendo inalterati gli elementi strutturali che individuano e qualificano l’edificio preesistente, possono comportare anche modifiche non stravolgenti la sagoma nonchè limitati incrementi di superficie e volume. In particolare, il Supremo Consesso amministrativo ha osservato (cfr. Cons. St. Sez. IV 8.8.2007 n. 5214): “Come è noto, la nozione di ristrutturazione edilizia si rinviene oggi nell’art. 3 comma 1 lettera d) del T.U. n. 380 del 2001 (interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme di opere che possono portare ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente) e nell’art. 10 comma 1 lettera c) del citato T.U. (interventi .. che comportino modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti e delle superfici..). Dal raffronto fra i corpi*



normativi ora richiamati emerge con chiarezza, a giudizio del Collegio, che l'identità della volumetria e della sagoma costituisce un limite solo per gli interventi di ristrutturazione che comportano la previa demolizione dell'edificio; viceversa tali limiti non valgono per quegli interventi di ristrutturazione ordinaria (cioè senza previa demolizione) i quali devono mantenere inalterati gli elementi strutturali che individuano e qualificano l'edificio preesistente, potendo però comportare integrazioni strutturali e cioè in pratica anche modifiche non stravolgenti la sagoma nonchè limitati incrementi di superficie e volume" (T.A.R. Lombardia Brescia, Sezione I, 2 novembre 2010, n. 4525; TAR Emilia Romagna, Sez. II, 25.2.2010 n. 1613 e TAR Marche 28.12.2006 n. 1568).

In definitiva, nella ristrutturazione edilizia conservativa pesante, sono compresi gli interventi che possono comportare:

- a) trasformazioni edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;
- b) il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;
- c) modesti incrementi di superficie e di volume;
- d) modifiche alla sagoma che non stravolgano la sagoma stessa.

4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE LOMBARDA E L'INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Ora, in questo contesto normativo nazionale, la legge regionale n. 12/2005 ha tentato di avvicinare le due forme di ristrutturazione edilizia, consentendo



anche per la ristrutturazione speciale cosiddetta “sostitutiva” (eseguita mediante demolizione e ricostruzione dell’intero edificio) di superare il vincolo della sagoma dell’edificio preesistente.

Tuttavia l’intervento della Regione Lombardia, modificando di fatto definizioni normative statali aventi valore di principio legislativo fondamentale, aveva superato i limiti costituzionalmente stabiliti per il potere normativo regionale, che nella materia del governo del territorio, è circoscritto al concetto di legislazione “concorrente” (che deve cioè rispettare i principi fondamentali fissati dal legislatore statale).

Ecco perché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 309/2011, è dovuta intervenire, annullando le disposizioni regionali sopraccitate, per ripristinare quanto stabilito dal legislatore statale con principi fondamentali non derogabili dalle singole regioni.

Si ribadisce ancora una volta, ancorché sia ormai chiaro da quanto esposto, che la Corte Costituzionale si è occupata soltanto dell’intervento di ristrutturazione speciale mediante demolizione e ricostruzione dell’intero edificio; nulla ha invece aggiunto o modificato la Corte Costituzionale con riguardo agli altri interventi di ristrutturazione edilizia che, avendo una finalità conservativa dell’edificio preesistente, possono, con i limiti sopra ricordati, anche variare sagoma e volume.

5. CONCLUSIONE

Per quanto sopra detto, la sentenza della Corte Costituzionale n. 309/2011 non riguarda gli interventi di ristrutturazione edilizia che non prevedono l’integrale (o quantomeno la sostanziale) demolizione di tutto il fabbricato preesistente.



Ne restano in particolare esclusi gli interventi di ristrutturazione edilizia che contemplano demolizioni limitate e parziali del fabbricato. Per tali interventi vale ancora l'art. 10, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001, che ammette “*gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici”.*

Milano, 14 febbraio 2012.

(Avv. Jacopo Brambilla Sica)

(Avv. Antonio Belvedere)

