

# *Consiglio Nazionale del Notariato*

*Studio n. 144-2023/P*

## **LE “RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE”**

*di Camilla Pelizzatti*

*(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 19 luglio 2023)*

### Abstract

La “ristrutturazione edilizia”, che consente la trasformazione profonda di un organismo preesistente e come tale rappresenta lo strumento principale per la riqualificazione del patrimonio immobiliare, ha conosciuto una continua evoluzione normativa, tanto in termini di definizione (con le modifiche apportate all’articolo 3 del TUE), che sul piano urbanistico-edilizio dei titoli abilitativi legittimanti l’intervento (con le modifiche agli articoli 10, 22 e 23 del TUE).

Il lavoro esamina innanzitutto i due distinti tipi di ristrutturazione aventi la loro fonte nell’art. 3, comma primo, lettera d) del D.P.R. n. 380 del 2001: la ristrutturazione cd. “conservativa” e quella invece, definita “ricostruttiva”, sulla quale il legislatore è in più occasioni e anche di recente intervenuto, ricomprendendovi interventi edilizi di portata via via sempre più “innovativa”.

Lo studio analizza poi l’evoluzione normativa del concetto urbanistico di ristrutturazione “pesante” (o “maggiore”) e di ristrutturazione “leggera” (o “minore”), dando evidenza alle numerose modifiche al Testo Unico in materia di edilizia che hanno portato ad una progressiva riduzione del ricorso al permesso di costruire (ex articolo 10, comma 1, lett. c)) o alla segnalazione certificata di inizio di attività alternativa al permesso di costruire (articolo 23 comma 1 lett. a), con un corrispondente ampliamento della tipologia degli interventi sul patrimonio esistente eseguibili tramite ricorso alla SCIA “ordinaria”, e quindi urbanisticamente considerati come “ristrutturazione leggera”.

Nella sua seconda parte, lo studio si sofferma sulle conseguenze che la rimodulazione normativa della definizione di “ristrutturazione edilizia” e del suo regime urbanistico-edilizio hanno determinato per l’attività notarile.

Un primo importante aspetto riguarda le menzioni obbligatorie la cui carenza determina la sanzione della nullità dell’atto di trasferimento o di divisione. In base all’attuale quadro normativo, vi sono interventi edilizi che, ancorché determinino una radicale trasformazione dell’organismo preesistente, possono essere realizzati con SCIA “ordinaria”, che non costituisce oggetto di menzione obbligatoria ai sensi dell’articolo 46 comma 5-bis del TUE. Per contro, interventi edilizi meno invasivi, possono rientrare nella definizione edilizio-urbanistica di ristrutturazione “pesante” ai sensi dell’art. 10, comma 1, lettera c): in tal caso, l’omessa menzione del relativo titolo abilitativo comporta la violazione delle norme in materia urbanistica ed edilizia, e quindi la nullità dell’atto traslativo o divisionale. Vi sono poi interventi edilizi di ristrutturazione che hanno identica portata, ma che possono avere rilievo completamente differente in ordine alle menzioni obbligatorie ai fini della validità dell’atto traslativo o divisionale (e conseguentemente della commerciabilità del bene), a seconda della localizzazione dell’intervento (zona A) e, nell’ambito dei beni soggetti a vincolo ex D.lgs. 42/2004, addirittura a seconda del tipo di vincolo che li connota.

Un ulteriore profilo di interesse per l'attività notarile è il rapporto fra la ristrutturazione e la normativa di protezione degli acquisti di immobili da costruire di cui al D.lgs. n. 122/2005.

Tenuto conto che il solo titolo edilizio ha ormai assunto significanza "neutra" rispetto alla portata innovativa o meramente conservativa dell'intervento edilizio, si propone, quale nuovo elemento distintivo per qualificare come rilevante ai fini della applicazione della normativa di protezione un intervento di ristrutturazione, il "collaudo statico".

#### SOMMARIO:

1. Introduzione
2. Ristrutturazione "conservativa" e ristrutturazione "ricostruttiva"
3. Ristrutturazione "pesante" (o "maggiore") e ristrutturazione "leggera" (o "minore")
4. Conseguenze della evoluzione normativa del concetto di ristrutturazione "pesante". L'apparato sanzionatorio. L'incidenza sulle menzioni obbligatorie ai fini della commerciabilità dei fabbricati
5. La ristrutturazione e la normativa di protezione degli acquisti di immobili da costruire di cui al D.lgs. n. 122/2005.

### 1. Introduzione

Una parte importante del patrimonio edilizio del nostro Paese è vetusta ed obsoleta<sup>1</sup>; la sua costruzione risale infatti ad epoche nelle quali non vi erano né misure volte all'efficienza energetica degli edifici, né regole per la sicurezza statica legata alla sismicità del territorio nazionale, né tanto meno attenzione e sensibilità ai rischi legati al cambiamento climatico.

Il legislatore, non solo nazionale<sup>2</sup> ma anche Comunitario<sup>3</sup>, individua nella ristrutturazione, intervento che consente la trasformazione profonda di un organismo edilizio, lo strumento

---

<sup>1</sup> Dei 12,2 milioni di edifici residenziali censiti, il 60% risulta costruito prima del 1980; il 42,5% hanno più di 50 anni e più della metà delle abitazioni - oltre 16 milioni - sono state realizzate prima del 1970. Un quarto dell'intero patrimonio residenziale è costituito da edifici costruiti prima del 1946 e il 15,0 per cento risulta costruito prima del 1919, il 4,1 per cento di questi è in pessimo stato di conservazione. Fonte ISTAT, <https://www.istat.it/it/files/2015/12/C18.pdf>

<sup>2</sup> Il Governo Italiano ha varato una serie di Bonus Fiscali per la rigenerazione del patrimonio immobiliare, per una rassegna dei quali cfr. G. Rizzi, Legge Finanziaria per il 2023 e i Bonus Fiscali, Federnotizie 3 Gennaio 2023; Guida alle agevolazioni fiscali per interventi di rigenerazione del patrimonio immobiliare "Immobili e bonus fiscali 2022", a cura dal Consiglio Nazionale del Notariato e 14 Associazioni dei Consumatori (Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Assoutenti, Casa del Consumatore, Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega Consumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione per la difesa dei consumatori, Unione Nazionale Consumatori), scaricabile al link <https://notariato.it/it/news/online-e-scaricabile-gratuitamente-la-nuova-edizione-della-guida-immobili-e-bonus-fiscali-2022/>.

<sup>3</sup> L'Unione Europea si è impegnata a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra dell'intera economia dell'Unione di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. <sup>[1]</sup> Come annunciato nel Green Deal, il 14 ottobre 2020 la Commissione ha presentato la strategia per l'ondata di ristrutturazioni: "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita, COM/2020/662 final.". La strategia contiene un piano d'azione con misure normative, finanziarie e di sostegno concrete per i prossimi anni e persegue l'obiettivo di raddoppiare, quanto meno, il tasso annuo di ristrutturazioni energetiche degli edifici entro il 2030 e di promuovere la ristrutturazione profonda di oltre 35 milioni di edifici e la creazione di fino a 160 000 posti di lavoro nel settore edile.

<sup>[1]</sup>  
<sup>[SEP]</sup>

Il Parlamento Europeo ha approvato il 14 marzo 2023 la nuova Direttiva EPDB sulla prestazione energetica nell'edilizia, volta alla progressiva riduzione dell'inquinamento per il conseguimento di un parco immobiliare completamente

principio con cui perseguire il risultato di una riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente. Unitamente al miglioramento delle prestazioni energetiche e del clima acustico, con la ristrutturazione si possono conseguire finalità di stabilità strutturale e messa in sicurezza sismica, e si soddisfa, al contempo, l'ulteriore obiettivo di contenere il consumo di nuovo suolo.

La ristrutturazione è quindi uno strumento di importanza centrale e destinato ad assumere un rilievo crescente nella gestione del territorio. Identificarne i tratti distintivi e perimetrarne l'ambito applicativo è importante non solo per i professionisti tecnici e per la Pubblica Amministrazione, ma anche per i giuristi e comporta, come vedremo, importanti specifiche ricadute per l'attività notarile.

Il presente lavoro si propone quale ausilio nella definizione della "ristrutturazione edilizia"<sup>4</sup> e della sua disciplina<sup>5</sup>, tenuto conto che, nel tempo, l'istituto ha conosciuto una profonda e continua evoluzione normativa, tanto in termini di definizione della fattispecie (con le modifiche apportate all'articolo 3 del TUE), che sul piano urbanistico-edilizio dei titoli abilitativi legittimanti l'intervento (con le modifiche agli articoli 10, 22 e 23 del TUE).

Come vedremo nei paragrafi che seguono, il legislatore nazionale ha innanzitutto esteso la definizione di ristrutturazione, ricomprendendovi interventi edilizi sempre più "innovativi", cosicché l'unico elemento di identificazione comune delle varie fattispecie contemplate dall'articolo 3 del TUE è ormai costituito dalla preesistenza di un fabbricato da ristrutturare; ha inoltre inciso sulla disciplina dei titoli abilitativi richiesti per l'esecuzione dell'intervento, ampliando progressivamente il ricorso al titolo abilitativo "leggero", consistente nella Segnalazione Certificata di Inizio Attività "ordinaria" (disciplinata dall'art. 22 TUE).

All'esito della evoluzione normativa dell'istituto, non è più possibile riferirsi alla "ristrutturazione" come fenomeno unitario, ma si deve piuttosto parlare di "ristrutturazioni", distinguendo le fattispecie in funzione delle caratteristiche intrinseche dell'intervento, cioè dell'impatto rispetto all'edificio preesistente, fra ristrutturazione "conservativa" e "ricostruttiva", ed a seconda del

---

decarbonizzato e a emissioni zero, con la **eliminazione** graduale degli edifici che presentano prestazioni energetiche inadeguate.

**Nei "Considerando" della Direttiva, si evidenziano gli enormi benefici sociali, economici ed ambientali portati dal miglioramento dell'efficienza energetica e della prestazione energetica nell'edilizia attraverso ristrutturazioni profonde e si ravvisa la opportunità che i singoli Paesi:**

- predispongano un quadro normativo, finanziario e consultivo adeguato per sostenere le **ristrutturazioni edilizie**,
- incoraggino la *ristrutturazione profonda* e lo sfruttamento di edifici dismessi attraverso misure amministrative e finanziarie speciali, purché ciò sia efficace sotto il profilo dei costi, nonché la costruzione, la ricostruzione e la modifica degli edifici che permettano di ridurre il loro GWP nell'arco del ciclo di vita. Inoltre, una quota significativa dei nuovi edifici dovrebbe essere costruita su siti dismessi;
- istituiscano dei "*passaporti di ristrutturazione*" per fornire una tabella di marcia chiara per la ristrutturazione profonda in fasi successive nella misura in cui aiutano proprietari e investitori a programmare al meglio tempi e portata degli interventi. I passaporti di ristrutturazione dovrebbero quindi essere incoraggiati e messi a disposizione dei proprietari di edifici in tutti gli Stati membri come strumento facoltativo.

<sup>4</sup> portata dall'articolo 3 comma 1 lettera d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cd. TUE).

<sup>5</sup> portata dagli articoli 10 comma 1 lettera c), 22 e 23 comma 1 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cd. TUE).

rilievo dell'intervento sul piano edilizio-urbanistico, fra ristrutturazione "leggera" o "pesante" in base al titolo abilitativo necessario per la sua legittima realizzazione.

## 2. Ristrutturazione "conservativa" e ristrutturazione "ricostruttiva"

L'articolo 3 comma 1 del Testo Unico dell'Edilizia, che contiene la definizione degli interventi edilizi, colloca gli "interventi di ristrutturazione edilizia" alla lettera d)<sup>6</sup>, dopo gli altri interventi sul patrimonio esistente<sup>7</sup> e subito prima degli "interventi di nuova costruzione"<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Si riporta il testo della norma di interesse:

**"Art. 3 Definizioni degli interventi edilizi:**

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:

... 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 codice, 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;"

<sup>7</sup> Trattasi degli interventi edilizi:

a) di "manutenzione ordinaria" (art. 3 comma 1 lettera a) Testo Unico in materia di edilizia), che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) di "manutenzione straordinaria" (art. 3 comma 1 lettera b) Testo Unico in materia di edilizia), per tali intendendosi gli interventi autonomi consistenti in opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004;

Ancorché la definizione normativa riconduca alla ristrutturazione edilizia interventi fra loro eterogenei e caratterizzati da differenti modalità operative, vi è comunque un elemento che costituisce il carattere identitario della fattispecie e la differenza dalle altre tipologie edilizie. Si ha ristrutturazione solo se l'intervento ha per scopo la "trasformazione" di un fabbricato preesistente, che può avvenire, come si vedrà in seguito, con modalità conservative o sostitutive del medesimo, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

A differenza della nuova costruzione, che comporta la "trasformazione" di un territorio inedito, nella ristrutturazione l'intervento di "trasformazione" si rivolge ad un edificio preesistente: in altre parole, la ristrutturazione presuppone la preesistenza di un manufatto, poiché la trasformazione del territorio è già stata compiuta in precedenza<sup>9</sup>.

---

c) "di restauro e di risanamento conservativo" (art. 3 comma 1 lettera c) Testo Unico in materia di edilizia), sono gli interventi non autonomi, ma ricompresi in un "insieme sistematico di opere" rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.

<sup>8</sup> La lettera e), che definisce gli "interventi di nuova costruzione", individua come tratto distintivo della fattispecie la presenza di "trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti".

<sup>9</sup> La giurisprudenza ha analizzato la tipologia della "ristrutturazione edilizia" al fine di distinguerla dalla ipotesi di nuova costruzione, di cui alla successiva lett. e) dell'art. 3, co. 1 D.P.R. n. 380 del 2001. In generale, si è affermato che 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 (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972).

Cons. Stato, 26 aprile 2021, n. 3352, in [www.studiolegale.leggiditalia.it](http://www.studiolegale.leggiditalia.it), secondo cui: «"la ristrutturazione edilizia si caratterizza per la diversità dell'organismo edilizio prodotto dall'intervento di trasformazione rispetto al precedente (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016 n. 4267 e 27 aprile 2016 n. 1619; sez. V, 12 novembre 2015 n. 5184) e che essa 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 (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972)».

Corte di Cassazione penale, Sez. III, sentenza 18 gennaio 2023, n. 1670 (conf. Cass. pen. sez. III, 10/01/2020, n. 23010) "Gli "interventi di nuova costruzione" (art. 3 comma 1 lett. e) sono strutturalmente connotati dalla assenza di una preesistenza edilizia. L'intervento di ristrutturazione edilizia, pur con le ampie concessioni legislative in termini di diversità tra la struttura originaria e quella frutto di "ristrutturazione", non può ontologicamente prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente. In altri termini, con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente."

La Corte di Cassazione ha escluso che l'intervento edilizio, consistente nella demolizione di una casa colonica costituita da due unità immobiliari e cinque annessi agricoli di varia tipologia, con costruzione, in luogo di tali strutture, di un complesso residenziale costituito da dieci villini in linea, di cui due su due livelli, e un parcheggio a raso, costituito da ventiquattro stalli con copertura fotovoltaica, fosse riconducibile alla ristrutturazione edilizia in quanto funzionale,

A differenza della manutenzione straordinaria e del restauro e risanamento conservativo, che hanno sempre la finalità di conservare l'organismo edilizio ovvero di assicurarne la funzionalità, ma non possono mai portare alla realizzazione di un organismo in tutto o in parte diverso dal preesistente, la ristrutturazione comporta una vera e propria "trasformazione dell'edificio"<sup>10</sup> attraverso il rinnovo dei suoi elementi costitutivi, realizzando un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile. Solo la ristrutturazione può condurre anche ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente ed è l'unico intervento di natura conservativa che consente una modifica complessiva della volumetria.

Non è inoltre vincolata agli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, il cui assetto può risultare modificato anche in modo sostanziale<sup>11</sup>. A differenza di quanto accade nel restauro e risanamento conservativo, il possibile mutamento della destinazione d'uso non risulta soggetto al limite della compatibilità con l'assetto originario<sup>12</sup>.

---

non alla realizzazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente ma pur sempre identificabile con quest'ultimo, quanto, piuttosto, di un nuovo complesso residenziale. Nel commentare la sentenza, A. Scarcella, in *Osservatorio Penale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2/2023, p. 270, Wolters Kluwer Italia s.r.l., sottolinea che il criterio fondante della ristrutturazione, "pur con l'ampiezza operativa concessa ai sensi dell'art. 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", un connubio materiale o comunque funzionale e identitario, tra l'edificio originario e l'immobile frutto di ristrutturazione.". Pertanto, conclude la sentenza, "in tale quadro va esclusa la moltiplicazione, da un unico edificio, di plurime distinte strutture o, di converso, l'assorbimento di plurimi immobili in un unico complesso edilizio."

T.A.R. Veneto sez. II - Venezia, 28/02/2023, n. 278: "Ricorre la categoria della ristrutturazione (e non quella della nuova costruzione) quando l'intervento resta all'interno del confine semantico dettato dalla nozione di "trasformazione" di un edificio preesistente, nella quale non può logicamente ricomprendersi il caso in cui, al momento in cui l'istanza è stata presentata, del preesistente edificio non residua più alcuna traccia materiale (nella specie, per intervenuta demolizione).", Fonte: *Redazione Giuffrè 2023*.

<sup>10</sup> T.A.R. Lazio sez. II - Roma, 16/01/2023, n. 710: Gli interventi edilizi che vanno ad alterare l'originaria consistenza fisica dell'immobile e comportano l'inserimento di nuovi impianti e la redistribuzione dei volumi rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia. In materia edilizia, gli interventi edilizi che vanno ad alterare, anche sotto il profilo della distribuzione interna, l'originaria consistenza fisica dell'immobile e comportano l'inserimento di nuovi impianti e la modifica e redistribuzione dei volumi rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia. Inoltre, mentre la ristrutturazione può condurre ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, il restauro e il risanamento conservativo non possono mai portare al ridetto organismo in tutto o in parte diverso dal preesistente, avendo sempre la finalità di conservare l'organismo edilizio ovvero di assicurarne la funzionalità. Fonte: *Redazione Giuffrè 2023*

<sup>11</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 21/11/2022, n. 10200: Si ha ristrutturazione edilizia quando si realizza un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile. La ristrutturazione edilizia si configura nel caso in cui, attraverso il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, si realizzi un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, non compatibile con i concetti di manutenzione straordinaria e di risanamento conservativo. Fonte: *Redazione Giuffrè 2023*

<sup>12</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 24/11/2022, n. 10360: Manutenzione straordinaria e risanamento conservativo presuppongono opere che lascino inalterata struttura dell'edificio e distribuzione interna. Gli accorpamenti e i

Un ulteriore tratto distintivo dell'istituto rispetto agli altri interventi su immobili esistenti, si può rintracciare nella necessaria connessione delle opere edilizie in cui si articola l'intervento, che devono essere valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo<sup>13</sup>.

Le medesime opere in cui si articola l'intervento di ristrutturazione infatti, se singolarmente considerate, potrebbero essere ricondotte alla manutenzione straordinaria o al restauro-risanamento conservativo, tenuto conto che il rinnovamento proprio della manutenzione straordinaria può comprendere anche l'introduzione di elementi che modificano il precedente aspetto degli spazi e le relative funzionalità. Se però le innovazioni seguono un disegno sistematico, il cui risultato è la creazione di un organismo nell'insieme diverso dal preesistente, si ricade necessariamente nella ristrutturazione<sup>14</sup>.

Secondo la normativa attualmente vigente, la ristrutturazione edilizia può avvenire con due modalità operative, una conservativa ed una sostitutiva della preesistente struttura<sup>15</sup>. Nel "corpus" dedicato alla "ristrutturazione edilizia", sono infatti presenti due distinti tipi di ristrutturazione aventi entrambi la loro fonte nell'art. 3, comma primo, lettera d) del D.P.R. n. 380 del 2001: il primo, qualificabile come ristrutturazione "conservativa", il secondo come ristrutturazione "ricostruttiva".

### La ristrutturazione "conservativa"

---

frazionamenti delle unità immobiliari, così come gli interventi che alterino l'originaria consistenza fisica dell'immobile con l'inserimento di nuovi impianti e la modifica di distribuzione di volumi, integrano gli estremi della ristrutturazione edilizia, mentre la manutenzione straordinaria e il risanamento conservativo presuppongono la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio, nonché la distribuzione interna della superficie.

La giurisprudenza ha più volte chiarito la differenza intercorrente tra le opere di ristrutturazione edilizia, per le quali è necessario dotarsi di un titolo edilizio, e di risanamento conservativo e manutenzione ordinaria o straordinaria, affermando che "La ristrutturazione edilizia si configura laddove, attraverso il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, si realizzi un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, incompatibile con i concetti di manutenzione straordinaria e di risanamento conservativo che presuppongono, invece, la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio e la distribuzione interna della sua superficie"(Cons. St., sez. II, 01/03/2021, n. 1726)

Fonte: *Redazione Giuffrè 2023*

<sup>13</sup> Consiglio di Stato sez. IV 3 agosto 2010 n. 5150

<sup>14</sup> Consiglio di Stato sez. VI, 19/10/2022, n.8906 "L'intervento di ristrutturazione edilizia risulta caratterizzato dalla sua preordinazione a trasformare gli organismi edilizi attraverso un **insieme sistematico di opere**, che possono portare ad ottenere un organismo edilizio in tutto o in parte diverso da quello precedente." Fonte: *Redazione Giuffrè 2023*

<sup>15</sup> "Consiglio di Stato sez. IV - 04/02/2020, n. 907: "L'elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente." Fonte: *Redazione Giuffrè 2020*

La ristrutturazione “conservativa” ricorre quando non vi sia la (completa) demolizione dell’organismo edilizio preesistente<sup>16</sup>.

L’intervento, che deve sempre articolarsi in un insieme sistematico di opere ed il cui esito può determinare anche la realizzazione di un organismo in tutto o in parte diverso, può limitarsi al ripristino o alla sostituzione di alcuni elementi costitutivi della struttura fisica preesistente, ovvero alla eliminazione, alla modifica ed all’inserimento di nuovi elementi ed impianti, ma può anche essere connotato da un aumento del volume complessivo, da una modifica di sagoma e prospetti e da mutamenti di destinazione d’uso<sup>17</sup>.

La fattispecie è disciplinata dalla prima parte del succitato art. 3 comma 1 lett. d) TUE, che riproduce la definizione di ristrutturazione già contenuta nell’art. 31 lettera d) <sup>18</sup>, della Legge 5 agosto 1978, n. 457 “Norme per l’edilizia residenziale”, aggiungendo che “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”, estendendo così la fattispecie della ristrutturazione conservativa anche ad interventi che comportano incrementi di volumetria.

### **La ristrutturazione “ricostruttiva”**

La ristrutturazione “ricostruttiva” è disciplinata dalla seconda parte dell’art. 3 comma I, lettera d) del Testo unico Edilizia:

*“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.”*

---

<sup>16</sup> La Tabella A allegata al D.Lgs 25 novembre 2016 n. 222 (Sezione II – Edilizia), identifica nella assenza di una completa demolizione dell’edificio preesistente il tratto che caratterizza la ristrutturazione non “ricostruttiva”.

<sup>17</sup> Sempre la Tabella A allegata al D.Lgs 25 novembre 2016 n. 222 (Sezione II – Edilizia), distingue all’interno della fattispecie non ricostruttiva, fra ristrutturazione “pesante”, che ricorre in presenza di un aumento del volume complessivo, di modifiche alla sagoma ed ai prospetti e di cambio d’uso urbanisticamente rilevante nel centro storico e ristrutturazione “leggera”, in cui invece detti caratteri sono assenti. Come si vedrà ampiamente nel prosieguo dello studio, detto criterio, fondato su una correlazione fra il tipo di intervento ed il titolo abilitativo necessario, non è più attuale alla luce del quadro normativo vigente.

<sup>18</sup> In questa prima sua parte, il testo dell’art. 3 comma 1 lett. d) TUE riproduce letteralmente quanto disposto dall’art. 31 lettera d) della Legge 5 agosto 1978, n. 457, Norme per l’edilizia residenziale, che qualificava interventi di ristrutturazione edilizia “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.”

*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 codice, nonche', 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 norma individua a sua volta due diverse fattispecie, fra loro accomunate dall'effetto di dare luogo ad un rinnovamento integrale dell'edificio preesistente. La prima ricorre in presenza di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, mentre la seconda a fronte di 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<sup>19</sup>.

In origine, l'art. 3, comma 1, lettera d) del Testo unico edilizia qualificava come ristrutturazione soltanto la prima delle due fattispecie, e riconosceva natura di "ristrutturazione" (invece che di "nuova costruzione") solo a quegli interventi di demolizione e ricostruzione che portassero alla realizzazione di un fabbricato identico per sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali rispetto al manufatto preesistente.

Nel corso degli anni<sup>20</sup>, il legislatore è più volte intervenuto ampliando progressivamente l'ambito degli interventi riconducibili alla ristrutturazione, ed ha via via eliminato il riferimento alla identità

---

<sup>19</sup> cfr. T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 06/07/2020, n.517 "Per qualificare l'intervento di ricostruzione di un rudere come ristrutturazione, è necessario e sufficiente che l'originaria consistenza dell'edificio sia accertabile nei suoi elementi essenziali, con adeguato grado di sicurezza, sulla base di riscontri documentali od altri elementi certi e verificabili", commentata in Rivista Giuridica dell'Edilizia 2020, 4, I, 1025. Perché si possa ricondurre l'intervento a ristrutturazione, la giurisprudenza richiede che la consistenza iniziale debba essere dimostrata tanto sotto il profilo dell'an (ossia che un certo immobile sia esistito) tanto sotto il profilo del quantum, inteso come destinazione d'uso ed ingombro planivolumetrico complessivo del fabbricato crollato. Nel caso in esame nella sentenza in commento, i giudici hanno ammesso la possibilità che la prova della esatta consistenza originaria, in assenza di elementi strutturali idonei, possa essere raggiunta anche attraverso riscontri documentali od altri elementi certi e verificabili, evincibili dallo stato dei luoghi (conformazione della corte e segni presenti sulla muratura del fabbricato adiacente), dalle mappe del cessato catasto fabbricati e dal n.c.u.e. vigente, mentre la documentazione fotografica storica ha accertato la consistenza volumetrica e le caratteristiche costruttive.

<sup>20</sup> Il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 (Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) ha modificato la definizione di "ricostruzione", eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di "fedele ricostruzione".

Nel 2011, con il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con «delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse». In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all'identità di volumetria nell'ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia.

Nel 2013 il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (cosiddetto "decreto del fare"), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha qualificato come "interventi di ristrutturazione edilizia" quelli di demolizione e ricostruzione «con la stessa volumetria 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

dell'area di sedime, alla sagoma, ai prospetti, alle caratteristiche dei materiali, al concetto di "fedele ricostruzione". Ha reso possibile la deroga all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia ed ha attribuito la natura di "ristrutturazione" anche agli interventi volti al ripristino di edifici crollati o demoliti<sup>21</sup>.

Le novelle introdotte si sono ispirate alla esigenza di semplificare e accelerare le procedure edilizie, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo<sup>22</sup>.

Sempre per dichiarate finalità di riduzione del consumo di suolo<sup>23</sup>, il legislatore è intervenuto anche modificando le regole in tema di limiti di distanza tra fabbricati quando l'intervento edilizio preveda la demolizione e ricostruzione di edifici<sup>24</sup>.

---

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 [Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137] 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».

Il Decreto legge, 16 luglio 2020, n. 76, convertito con Legge, 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. Decreto Semplificazioni 2020), ha rivisitato la materia degli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente, intervenendo su definizioni, limiti e regime giuridico.

Sono state in particolare ampliate le fattispecie riconducibili agli "interventi di ristrutturazione edilizia" (art. 3 comma 1 lettera d), nell'ambito dei quali sono stati 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; è stato previsto altresì che l'intervento possa portare ad incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Per gli immobili sottoposti al Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42) nonché per quelli ricadenti nelle zone omogenee A (Decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) o in zone a queste assimilabili in base a normativa regionale e 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 sono stati considerati 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.

<sup>21</sup> Per una attenta rassegna della evoluzione normativa della ristrutturazione", Giovanni Rizzi, *La circolazione immobiliare – Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, Ipsoa, Collana: Notariato e diritto immobiliare, II edizione, p. 21 e ss..

<sup>22</sup> Così il preambolo dell'art. 10 del Decreto d.l. 76/2020 conv. nella l. 120/2020. In senso critico, P. Urbani, *Art. 10. Semplificazioni e altre misure in materia edilizia. Art. 10-bis. Semplificazioni in materia di demolizione di opere abusive.*, in *Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, sez. II, Contributi, Giappichelli Editore, 2021, pagg. 1252 e ss., secondo il quale "La finalità delle disposizioni non ha niente a che fare con la riduzione del consumo di suolo, più volte evocata nei testi normativi, ma dettata, in realtà, dalle convenienze del mercato. In altre parole, il *favor* per la rigenerazione dell'esistente, non è compensata da norme statali o regionali che riducano il consumo di suolo nelle aree di nuova edificazione."

<sup>23</sup> Il rilievo nel dibattito politico istituzionale del tema della riduzione del consumo di suolo è esaminato da P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè editore, settembre-ottobre 2016, fasc. 5, p. 227. Per una attenta disamina degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica che perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato, A. Torroni, *L'attività di desigillazione ed i crediti di superficie*, studio n.48-2021/P della Commissione Pubblicistica del Consiglio Nazionale

Sul presupposto che non si tratti di “nuovi edifici”, ma bensì di “edifici esistenti”, l’art. 2-bis – comma 1-ter del TUE dispone innanzitutto che si possa ricostruire nell’osservanza delle distanze legittimamente preesistenti, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell’area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini<sup>25</sup>.

Innovando rispetto al previgente testo di legge (che era stato introdotto con l’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019), che imponeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, la coincidenza dell’area di sedime e del volume ricostruito con quello demolito nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo, la norma attualmente in vigore consente che gli incentivi volumetrici possano essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell’altezza massima dell’edificio demolito (purché sempre nei limiti delle distanze preesistenti), legittimando così il premio di volumetria e l’ampliamento fuori sagoma<sup>26</sup>.

Nel corso del 2022 il legislatore è nuovamente intervenuto, per ben due volte, sulla definizione di ristrutturazione edilizia<sup>27</sup>, sottraendo alla necessità del rispetto di sagoma, prospetti, sedime,

---

del Notariato in <https://www.notariato.it>.

<sup>24</sup> La modifica si deve al Decreto legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito con Legge, 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. Decreto Semplificazioni 2020). L’art. 2-bis – comma 1-ter, prima parte del TUE attualmente in vigore così dispone: “In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell’area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l’intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell’altezza massima dell’edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.”

<sup>25</sup> Tale disposizione ha modificato “quanto imposto dal d.m. n. 1444/68 che prevede (art. 9, co. 1, n. 2) l’obbligo per i “nuovi edifici” – ricadenti al di fuori delle zone A – di rispettare una distanza minima assoluta di 10 m. tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti. A fronte di una giurisprudenza amministrativa consolidata che imponeva il rispetto di tali distanze, il risultato era quello – spesso – dell’impossibilità di poter ricostruire l’edificio rispettando tale disposizione tassativa.” Così P. Urbani, *Art. 10. Semplificazioni e altre misure in materia edilizia. Art. 10-bis. Semplificazioni in materia di demolizione di opere abusive.*, op. cit.

<sup>26</sup> In senso critico, P. Urbani, *Art. 10. Semplificazioni e altre misure in materia edilizia. Art. 10-bis. Semplificazioni in materia di demolizione di opere abusive.*, op. cit.. L’Autore osserva che la norma introdotta dalla l. n. 55/2019, che imponeva la coincidenza dell’area di sedime e del volume ricostruito con quello demolito nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo, era disposizione che la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 70/2020) aveva dichiarato “principio fondamentale della materia”, dichiarando incostituzionali le disposizioni della l.r. Puglia (l.r. n. 14/2009, così come modificata dalle l.r. n. 59/2018 e 5/2019), relative alla disciplina del Piano Casa che prevede per tale intervento – tramite SCIA – non solo un premio di volumetria ma anche l’abbandono dell’area di sedime. In tal modo, “la Corte ridefiniva i confini della SCIA per quanto riguarda la cosiddetta ristrutturazione edilizia “leggera”. Censura che si sarebbe certamente estesa in futuro anche alle altre normative regionali dello stesso tenore.”. Il comma 1-ter dell’art. 2-bis TUE, così come riscritto, secondo l’Autore “bypassa l’interpretazione della Corte e modifica sostanzialmente il contenuto dell’intervento legittimando il premio di volumetria e l’ampliamento fuori sagoma.”. Per un commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2019, si rinvia a P. Urbani, *La ricostruzione edilizia “ricostruttiva” secondo la Corte costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, Ipsos, 2020, fasc. 4, p. 505 e ss.

<sup>27</sup> La Legge n. 34/2022 ha incluso nell’ambito della ristrutturazione edilizia gli interventi ricostruttivi su aree soggette a vincolo paesaggistico tutelate per legge, ai sensi dell’art. 142 del D.lgs 42/2004, anche se “non fedeli” e quindi senza conservazione di sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e di volume. Con la legge n. 91/2022 di conversione del Decreto Legge n. 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti), il legislatore ha fatto un ulteriore passo in avanti ricomprendo nell’ambito di tale previsione anche gli interventi ricostruttivi su immobili o aree soggetti ai vincoli, sempre di natura paesaggistica, previsti dagli articoli 136, comma 1, lett. c) e d), ovvero su immobili ed aree dichiarati di notevole interesse pubblico.

caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e di volume, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di immobili crollati e demoliti, anche quando essi abbiano ad oggetto immobili posti in alcune specifiche aree vincolate, che in precedenza ricadevano nella diversa categoria della "nuova costruzione"<sup>28</sup>.

In base al quadro normativo ad oggi vigente, sono riconducibili alla nozione di "ristrutturazione ricostruttiva":

- gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, ancorché essi comportino, rispetto al preesistente, modifiche di sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche ed anche, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana;

- 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.

Costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia anche se non siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e siano previsti incrementi di volumetria, anche gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti su immobili o aree:

i) interessati dai vincoli di natura paesaggistica, di cui all'art. 142 del Decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42, e quindi ricadenti in aree tutelate per legge, quali le fasce costiere, laghi, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, montagne, parchi, vulcani, zone di interesse archeologico;

ii) interessati dai vincoli di cui alle lettere c) e d) dell'art 136 del succitato decreto "Immobili ed aree di notevole interesse pubblico", e quindi "i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici" e "le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

Il rispetto della «fedele ricostruzione di un fabbricato identico» (con identità di sagoma, prospetti, volume, area di sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche), rimane requisito necessario per qualificare come "ristrutturazione edilizia" un intervento di demolizione e ricostruzione o di ripristino di immobili crollati o demoliti, unicamente quando esso abbia ad oggetto:

---

<sup>28</sup> Gli interventi normativi del 2022 sono stati animati soprattutto da ragioni "fiscali", dato che consentono l'estensione dell'ambito di applicazione degli incentivi fiscali e dei bonus energetici riservati alla sola ristrutturazione. Ai fini del Super-Bonus l'intervento deve riguardare edifici o unità immobiliari "esistenti", non essendo agevolati gli interventi realizzati in fase di nuova costruzione. L'agevolazione spetta anche a fronte di interventi realizzati mediante demolizione e ricostruzione inquadrabili nella categoria della cd. "ristrutturazione edilizia ricostruttiva" (Agenzia delle Entrate Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020 e Circolare n. 23/E del 23/06/2022).

Per una rassegna dei Bonus fiscali per la rigenerazione del patrimonio immobiliare, cfr. G. Rizzi, *Legge Finanziaria per il 2023 e i Bonus Fiscali*, Federnotizie 3 Gennaio 2023; *Guida alle agevolazioni fiscali per interventi di rigenerazione del patrimonio immobiliare "Immobili e bonus fiscali 2022"*, a cura dal Consiglio Nazionale del Notariato e 14 Associazioni dei Consumatori (Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Assoutenti, Casa del Consumatore, Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega Consumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione per la difesa dei consumatori, Unione Nazionale Consumatori), scaricabile al link <https://notariato.it/it/news/online-e-scaricabile-gratuitamente-la-nuova-edizione-della-guida-immobili-e-bonus-fiscali-2022/>.

- immobili ricadenti nelle zone omogenee A (Decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) o in zone a queste assimilabili in base a normativa regionale e piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico,

- immobili sottoposti al Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42), con l'esclusione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice <sup>29</sup>.

Resta peraltro fermo che (giusta quanto previsto dall'ultima parte dell'art. 2—bis, comma 1-ter del Testo unico dell'edilizia), 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 in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.

### **3. Ristrutturazione “pesante” (o “maggiore”) e ristrutturazione “leggera” (o “minore”)**

Nell'originario impianto del Testo Unico dell'edilizia<sup>30</sup>, era la natura dell'intervento a determinare quale fosse il titolo abilitativo necessario per la sua legittima realizzazione. Un intervento di ristrutturazione “innovativa” si qualificava necessariamente come “pesante”, poiché poteva essere eseguito solo a fronte di titolo abilitativo cd. “maggiore” o “pesante” (e quindi permesso di costruire (art. 10 comma 1 lett. c) del Testo Unico) o DIA (poi SCIA) alternativa al permesso di costruire (allora disciplinata dall'art. 22 comma 3 del TUE)). Di contro, un intervento di ristrutturazione “conservativa” si qualificava urbanisticamente come di ristrutturazione “leggera” o “minore”, potendo essere eseguito con il ricorso alla DIA (poi SCIA) “ordinaria” (disciplinata dal primo comma dell'art. 22 del TUE), fatta salva la possibilità per l'interessato (ai sensi dell'ultimo comma del succitato art. 22) di chiedere comunque il rilascio del permesso di costruire (senza obbligo di pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16)<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Le esclusioni sono state introdotte dalla Legge n. 34/2022 e dalla Legge di conversione del Decreto Legge n. 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti).

<sup>30</sup> Per una rassegna sull'impianto originario del Testo Unico dell'edilizia, delle sue linee essenziali e dei nuovi titoli abilitativi introdotti, G. Casu, *Testo Unico sull'edilizia. I suoi contenuti essenziali. Novità rispetto alla precedente disciplina*, Studio 4508 del 17 giugno 2003 Comm. studi Civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato, in Banca Dati del Consiglio Nazionale del Notariato.

<sup>31</sup> Come evidenzia G. Rizzi, *La disciplina nazionale dell'attività edilizia. Guida operativa 2013*, Studio n. 893-2013/C - Studi Pubblicistici, 7 novembre 2013, in Banca Dati del Consiglio Nazionale del Notariato, in questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta la applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 44 del T.U. edilizia. Il Testo Unico riconosce inoltre alle Regioni la facoltà di ampliare l'ambito di applicazione del permesso di costruire, individuando con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, siano sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione di queste norme regionali non comporta peraltro l'applicazione delle sanzioni penali di cui all'articolo 44 T.U. D.P.R. 380/2001.

In altri termini, ristrutturazione (urbanisticamente) “pesante” (o “maggiore”) e ristrutturazione “innovativa”, da una parte, e ristrutturazione (urbanisticamente) “leggera” (o “minore”) e ristrutturazione di tipo “conservativo”, dall’altra, erano concetti pressoché sovrapponibili<sup>32</sup>.

Nel corso degli anni<sup>33</sup>, il legislatore è più volte intervenuto a ridefinire il concetto urbanistico di ristrutturazione “pesante”, affievolendo<sup>34</sup> e poi definitivamente recidendo<sup>35</sup> la relazione fra la natura della ristrutturazione e la sua qualificazione urbanistico-edilizia.

Il risultato scaturito dalle modifiche normative al Testo Unico in materia di edilizia, è stato quello di una progressiva riduzione dell’ambito della “ristrutturazione pesante”<sup>36</sup> e quindi del ricorso al

---

<sup>32</sup> I tal senso, G. Bonilini – M. Confortini, *Codice di Edilizia e Urbanistica*, UTET, ed. 2013, p. 1097: nell’opera si segnala che un’altra novità rispetto alla previgente definizione di ristrutturazione è stata introdotta dall’art. 10 TUE, “tra ristrutturazione pesante e ristrutturazione leggera, la prima delle quali costituisce a tutti gli effetti una “trasformazione urbanistico-edilizia del territorio”, soggetta per questo al regime del permesso di costruire.”.

Più in generale, S. Civitarrese Matteucci P. Urbani, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, G. Giappichelli editore, *Settima edizione 2020*, p. 331: “gli interventi non innovativi sul patrimonio esistente segnavano nella originaria versione del TUE il discrimine tra denuncia di inizio attività e permesso di costruire.”

<sup>33</sup> In particolare si segnalano:

- il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (cosiddetto “decreto del fare”), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, con cui il legislatore aveva escluso dagli interventi di “ristrutturazione pesante” la modifica della sagoma, salvo che per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al Decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42.

- il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, con cui il legislatore aveva escluso dai caratteri distintivi della ristrutturazione “pesante”, “l’aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici,” sostituendole con le “modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti”.

<sup>34</sup> Come evidenzia G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, *Studio n. 84-2018/P*, per effetto degli interventi legislativi che si sono succeduti “si è parzialmente perso lo schema simmetrico che animava l’intero impianto normativo. In particolare, il Testo Unico dell’Edilizia (TUE) nel suo impianto originario prevedeva una dicotomia tra conservazione e trasformazione, alla quale corrispondeva un coerente impianto sanzionatorio e di menzioni. La definizione di interventi di ristrutturazione di tipo conservativo e di tipo innovativo nell’alveo della maggiore macro categoria della ristrutturazione seguiva all’origine la medesima logica: nel primo dei due casi era previsto uno strumento sanzionatorio di tipo pecuniario (art. 37 c.1), con riflessi eventuali di tipo penale (art. 44 lett.a)); nel secondo invece era previsto uno strumento ripristinatorio (art. 33 c.1) e la sanzione specifica di cui all’art.44 lett. b TUE.

Per effetto della novella di cui al d. l. n.133 del 2014 (cd. Sblocca Italia) e della novella di cui al d. lgs. 222 del 2016 si incide in modo significativo sugli interventi volti a trasformare l’immobile in un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente in tutte le ipotesi nelle quali vi sia un incremento delle unità immobiliari o un aumento delle superfici, a parità di volumetria e prospetti, che oggi rientrano nelle fattispecie di ristrutturazione minore.”.

<sup>35</sup> L’intervento che ha definitivamente scardinato il binomio fra i due concetti è stato il c.d. Decreto Semplificazioni 2020 (Decreto legge, 16 luglio 2020, n. 76, convertito con Legge, 11 settembre 2020, n. 120) che, nel modificare l’art. 10, lett. c) del Testo Unico in materia di edilizia, ha limitato la qualificazione urbanistico-edilizia di “ristrutturazione pesante” o “maggiore” esclusivamente a quegli “interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al Decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42.”.

<sup>36</sup> cfr. G. Rizzi, *La circolazione immobiliare – Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, Ipsoa, Collana: Notariato e diritto immobiliare, II edizione, p. 22.

permesso di costruire (o SCIA alternativa al permesso), e di un corrispondente ampliamento della tipologia degli interventi sul patrimonio esistente eseguibili tramite ricorso alla SCIA “ordinaria”, e quindi urbanisticamente considerati come “ristrutturazione leggera”<sup>37</sup>. In questi casi, all’Amministrazione viene sottratto il controllo preventivo sull’intervento e vengono alleggeriti in modo significativo i costi economici per l’operatore<sup>38</sup>.

In base all’attuale quadro normativo, la qualificazione urbanistico – edilizia di “ristrutturazione pesante” (subordinata a permesso di costruire ex articolo 10, comma 1, lett. c) o a segnalazione certificata di inizio di attività alternativa al permesso di costruire (articolo 23 comma 1 lett. a), attiene esclusivamente:

I)

agli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente,

- a) nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici,
- b) ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle **zone omogenee A**, comportino **mutamenti della destinazione d'uso**,
- c) nonché gli interventi che comportino modificazioni della **sagoma** o della **volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela** ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

II)

e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in **aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 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

---

<sup>37</sup> In senso critico, P. Urbani, in *Art. 10. Semplificazioni e altre misure in materia edilizia. Art. 10-bis. Semplificazioni in materia di demolizione di opere abusive*, in *Scritti per Vincenzo Cerulli Irene*, sez. II, Contributi, Giappichelli Editore, 2021, p. 1252 e ss., per il quale “il lento “tracimare” di tali categorie d’interventi di “rinnovo urbano” dal permesso di costruire alla SCIA comporta il passaggio molto rilevante dal provvedimento abilitativo espresso all’autodichiarazione dei privati, con conseguenze rilevanti sia sui tempi d’inizio lavori, sia sul controllo ex post della tipologia dell’intervento, sia infine sulla drastica riduzione della tutela degli interessi del terzo, operando una “semplificazione sproporzionata” della tipologia degli interventi ammessi sul patrimonio edilizio esistente, tramite il ricorso alla SCIA”. Sempre P. Urbani, in *Decreto «semplificazioni»: l’edilizia (commento al d.l. 16 luglio 2020, n. 76 conv. con modif. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120)*, in *Giornale dir. amm.* N. 6, 2020, p. 727 e ss., evidenzia che con la nuova definizione (introdotta dal d.l. 76/2020), la ristrutturazione edilizia “leggera” realizzabile tramite SCIA “ordinaria” non incontra più limiti sul territorio comunale, né sotto il profilo della sagoma, dell’altezza, dei prospetti, della caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e del rispetto dell’area di sedime, mentre viene svuotato di contenuto il permesso di costruire, cui è necessario ricorrere ormai prevalentemente per interventi di nuova costruzione. Sempre a parere dell’Autore, dopo tali modifiche la distinzione tra ristrutturazione “leggera” e “pesante” ha ormai perso di significato.

<sup>38</sup> Ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 e 22 del TUE, il contributo commisurato all’incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione non è dovuto in caso di interventi edilizi riconducibili alla SCIA “ordinaria”.

della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria<sup>39</sup>.

E' di tutta evidenza che, in base all'attuale quadro normativo, vi sono degli interventi che, pur determinando la trasformazione dell'edificio preesistente con un insieme sistematico di opere che portano ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso, con aumento di unità, modifiche della sagoma, dei prospetti, del sedime, delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio, ovvero (a meno che non siano in zona A) mutamento della destinazione d'uso, non sono più qualificabili urbanisticamente come "ristrutturazione maggiore" (perché, ex art 10 lettera c) non richiedono necessariamente il permesso di costruire o la "super scia").

Un intervento di ristrutturazione mediante demolizione del fabbricato esistente e sua ricostruzione, se non comporta anche modifica di volumetria, ancorché determini senza dubbio la realizzazione di un organismo diverso, oggi non è necessariamente qualificato come "ristrutturazione pesante" dal punto di vista urbanistico e può essere realizzato tramite il ricorso alla SCIA "ordinaria" di cui all'art. 22 TUE.

Parimenti, vi sono interventi che sono qualificati "Pesanti" o "Leggeri" a seconda della localizzazione dell'intervento (zona A) e, nell'ambito dei beni soggetti a vincolo ex DLgs 42/2004, addirittura a seconda del tipo di vincolo.

Ad esempio, sempre con il ricorso alla SCIA "ordinaria" può essere realizzato un intervento di demolizione e ricostruzione di un edificio situato in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, purché non siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente, né siano previsti incrementi di volumetria<sup>40</sup>.

#### **4. Conseguenze della evoluzione normativa del concetto di ristrutturazione "pesante"**

Le esigenze di semplificazione che hanno portato il legislatore a spostare progressivamente sulla SCIA "ordinaria" anche interventi di trasformazione radicale del territorio, non hanno soltanto alterato l'originario impianto normativo del Testo Unico, basato su una organica collocazione delle differenti categorie di interventi edilizi nel sistema della pianificazione urbanistica, ma hanno anche inciso sulle conseguenze sul piano sanzionatorio e sulle menzioni necessarie ai fini della validità degli atti tra vivi di trasferimento o di divisione<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Quest'ultima parte della norma è stata introdotta nel 2022, dal DL 1 marzo 2022, n. 17 (in G.U. 01/03/2022, n.50), convertito con modificazioni dalla L. 27 aprile 2022, n. 34, (in G.U. 28/04/2022, n. 98) e dal DL 17 maggio 2022, n. 50 (in G.U. 17/05/2022, n.114) (cd. Decreto Aiuti), introdotto dalla Legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91 (in G.U. 15/07/2022, n.164), che hanno simmetricamente modificato anche l'art. 3, comma 1 lett. d).

<sup>40</sup> Per gli interventi di demolizione e ricostruzione o di ripristino di edifici interessati da detti vincoli, resta comunque ferma la necessità di acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 22 comma 6 del TUE.

<sup>41</sup> Osserva infatti G. TRAPANI, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, Studio n. 84-2018/P, che "L'incertezza ermeneutica sembra confliggere, allora, con l'esigenza di chiarezza e di semplificazione che

## **Apparato sanzionatorio**

Il Testo unico dell'edilizia regola in modo completamente differente la sorte dei lavori di ristrutturazione eseguiti in assenza o totale difformità dal titolo abilitativo necessario, a seconda che si tratti di permesso di costruire ovvero di segnalazione certificata di inizio attività (ordinaria).

L'articolo 33 commina la sanzione cd. ripristinatoria, consistente nella rimozione o nella demolizione, per i soli interventi di ristrutturazione edilizia come definiti dall'articolo 10, comma 1, lettera c), cioè quelli che sono soggetti a permesso di costruire o a SCIA alternativa al permesso di costruire (cd. Super-SCIA). La norma non è invece applicabile alle ristrutturazioni edilizie eseguibili tramite ricorso a SCIA "ordinaria", ove l'esecuzione di lavori in assenza o difformità comporta unicamente una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro (art. 37)<sup>42</sup>.

E' di tutta evidenza che la progressiva alterazione del concetto di ristrutturazione "pesante" o "maggiore" ha determinato importanti ricadute anche sull'apparato sanzionatorio previsto dal legislatore nel Testo Unico.

Ad esempio, un intervento di ristrutturazione mediante demolizione del fabbricato esistente e sua ricostruzione senza incremento volumetrico, oggi realizzabile in base a SCIA "ordinaria", qualora realizzato abusivamente o in totale difformità dal titolo abilitativo, determina un impatto innovativo sul territorio del tutto analogo a quello di una "nuova costruzione", ma a differenza di quest'ultima (e della ristrutturazione "pesante") non viene sanzionato con il rimedio della demolizione.

Ma non solo. A fronte del principio di naturale irretroattività delle disposizioni sanzionatorie, fattispecie di abuso edilizio che comportano nei fatti una identica alterazione del territorio, sono state sottoposte ad un trattamento del tutto differente, che può consistere nella riduzione in pristino (oltre che a ben più pesanti sanzioni penali) piuttosto che in una mera sanzione pecuniaria, per il solo fatto di essere state commesse in momenti diversi, talora addirittura a distanza di un brevissimo intervallo temporale l'una dall'altra.

Alla luce delle considerazioni esposte, sorge il legittimo dubbio se, a seguito delle modifiche apportate dal legislatore alla fattispecie della ristrutturazione, il sistema sanzionatorio che regola la materia possa ritenersi ancora rispettoso dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità.

## **Incidenza sulle menzioni obbligatorie ai fini della commerciabilità dei fabbricati**

---

ha animato il legislatore della novella, tanto da far auspicare una sorta di "ristrutturazione normativa" del Testo Unico stesso. Tale incertezza si riverbera naturalmente poi dall'aspetto fisiologico del sistema all'apparato sanzionatorio alla configurazione delle menzioni obbligatorie." "È in tal modo recisa la filiera d'origine "natura dell'intervento – titolo abilitativo – regime sanzionatorio", che animava il Testo Unico dell'Edilizia all'indomani della sua approvazione, con l'effetto che per taluni peculiari interventi edilizi non potrà valere la regola ripristinatoria della preesistenza. Il richiamo è all'art. 33 TUE ed agli interventi di ristrutturazione edilizia innovativa o pesante, che soli legittimano l'intervento ripristinatorio."

<sup>42</sup> Sono differenti anche gli eventuali riflessi penali, regolati rispettivamente dalla lettera b) e dalla lettera a) dell'art. 44 del TUE).

La progressiva riduzione dell'ambito della ristrutturazione "pesante" e quindi del ricorso al permesso di costruire, si riverbera anche sul piano della commerciabilità dei fabbricati e, conseguentemente, delle menzioni obbligatorie la cui carenza determina la sanzione della nullità<sup>43</sup> dell'atto di trasferimento o di divisione.

Con sentenza n. 8230, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 22 marzo 2019<sup>44</sup> hanno qualificato come "testuale" (o "temperata") la nullità comminata dall'art. 46 del Testo unico

---

<sup>43</sup> Si riporta il testo delle norme di interesse:

**Art. 40, commi 2 e 3, L. 28 febbraio 1985, n. 47**

Gli atti tra vivi aventi per oggetto diritti reali, esclusi quelli di costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di garanzia o di servitu', relativi ad edifici o loro parti, sono nulli e non possono essere rogati se da essi non risultano, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della licenza o della concessione ad edificare o della concessione rilasciata in sanatoria ai sensi dell'articolo 31 ovvero se agli stessi non viene allegata la copia per il richiedente della relativa domanda, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione, ovvero copia autentica di uno degli esemplari della domanda medesima, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione e non siano indicati gli estremi dell'avvenuto versamento delle prime due rate dell'oblazione di cui al sesto comma dell'articolo 35. Per le opere iniziate anteriormente al 1 settembre 1967, in luogo degli estremi della licenza edilizia puo' essere prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, rilasciata dal proprietario o altro avente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera risulti iniziata in data anteriore al 1 settembre 1967. Tale dichiarazione puo' essere ricevuta e inserita nello stesso atto, ovvero in documento separato da allegarsi all'atto medesimo. Per gli edifici di proprieta' comunale, in luogo degli estremi della licenza edilizia o della concessione di edificare, possono essere prodotti quelli della deliberazione con la quale il progetto e' stato approvato o l'opera autorizzata.

Se la mancanza delle dichiarazioni o dei documenti, rispettivamente da indicarsi o da allegarsi, non sia dipesa dall'insussistenza della licenza o della concessione o dalla inesistenza della domanda di concessione in sanatoria al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, ovvero dal fatto che la costruzione sia stata iniziata successivamente al 1 settembre 1967, essi possono essere confermati anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa o al quale siano allegate la dichiarazione sostitutiva di atto notorio o la copia della domanda indicate al comma precedente."

**Art. 46 D.P.R. 380/2001**

Nullita' degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17 marzo 1985

1. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione e' iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitu'.

2. Nel caso in cui sia prevista, ai sensi dell'articolo 38, l'irrogazione di una sanzione soltanto pecuniaria, ma non il rilascio del permesso in sanatoria, agli atti di cui al comma 1 deve essere allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione medesima.

3. La sentenza che accerta la nullita' degli atti di cui al comma 1 non pregiudica i diritti di garanzia o di servitu' acquisiti in base ad un atto iscritto o trascritto anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare la nullita' degli atti.

4. Se la mancata indicazione in atto degli estremi non sia dipesa dalla insussistenza del permesso di costruire al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, essi possono essere confermati anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa.

5. Le nullita' di cui al presente articolo non si applicano agli atti derivanti da procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali. L'aggiudicatario, qualora l'immobile si trovi nelle condizioni previste per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, dovra' presentare domanda di permesso in sanatoria entro centoventi giorni dalla notifica del decreto emesso dalla autorita' giudiziaria.

**5-bis.** Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attivita' ai sensi dell'articolo 22, comma 3 (ora articolo 23, comma 1), qualora nell'atto non siano indicati gli estremi della stessa.

<sup>44</sup> Per una attenta disamina della pronuncia e delle sue ricadute sull'attività negoziale, si rinvia a:

dell'edilizia e dagli articoli 17 e 40 della Legge 47/1985, richiedendo che la dichiarazione relativa al titolo edilizio necessaria ai fini della validità dell'atto sia "veridica, reale e riferibile" all'immobile negoziato<sup>45</sup> ed affermando la irrilevanza di qualsiasi difformità edilizia (anche grave) ai fini della validità.

La circostanza che il titolo abilitativo sia reale e riferibile all'immobile, deve essere valutata alla luce delle norme che conformano il contenuto obbligatorio della dichiarazione richiesta ai fini della validità dell'atto notarile, così "da conciliare, assiologicamente, l'interesse ad una corretta informazione con la stabilità dei contratti traslativi immobiliari"<sup>46</sup>.

Ne consegue che, la menzione obbligatoria ai fini della validità dell'atto, non può limitarsi al cd. titolo "primario", quello cioè in base al quale è stata realizzata la prima edificazione<sup>47</sup>.

Anche il titolo edilizio che abilita un intervento qualificabile come ristrutturazione "pesante", ossia disciplinato dall'art. 10, comma 1, lett. c) TUE, deve essere dichiarato o menzionato ai fini della validità dell'atto traslativo o divisionale<sup>48</sup>.

---

G. Trapani, *La circolazione dei fabbricati dopo la sentenza n.8230/2019 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in Riv. Not. 2019 , 5 , p.935- 1015;

G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, Studio n. 84-2018/P;

G. PETRELLI, *Natura e disciplina della nullità urbanistica dopo le Sezioni Unite*, in Riv. not., 2019, p. 671;

G. Rizzi, *La circolazione immobiliare – Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, Ipsa, Collana: Notariato e diritto immobiliare, II edizione, p. 140 e ss..

<sup>45</sup> S. Sideri, *Edilizia, urbanistica e circolazione immobiliare nell'attività notarile*, Giuffrè 2022, pag. 131 "in presenza di una dichiarazione che rispetti i suddetti tre canoni, il contratto sarà valido indipendentemente dal profilo della conformità o della difformità in concreto della costruzione realizzata rispetto al titolo abilitativo menzionato in atto; un tale ultimo profilo esula, infatti, dal perimetro sanzionato dal legislatore con la nullità, in quanto una tale fattispecie non è prevista dalle medesime disposizioni che comminano la massima pena civile. Inoltre, secondo la Suprema Corte, anche la distinzione tra variazioni essenziali e non essenziali, formulata dalla Giurisprudenza di legittimità, e dalla dottrina, soprattutto in tema di contratto preliminare, non ha alcun rilievo nella definizione dell'ambito delle ipotesi colpite da nullità."

<sup>46</sup> Così, G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, Studio n. 84-2018/P. L'Autore sostiene che "In tale luce, non può costituire oggetto di un atto traslativo o di scioglimento di una comunione un immobile per il quale – pur nel rispetto della veridicità della concessione iniziale e della sua riferibilità iniziale al bene – in concreto siano state in prosieguo di tempo effettuati interventi edilizi e urbanistici tali da interrompere addirittura il nesso di collegamento tra il titolo edilizio ed il fabbricato stesso." "In estrema sintesi, la menzione obbligatoria, la cui carenza importa la sanzione della nullità, concerne solo le ipotesi tipicamente richieste dal legislatore; il titolo edilizio la cui menzione è obbligatoria deve essere esistente e riferibile all'oggetto del contratto traslativo o divisionale. Si sposta, quindi, l'asse contrattuale dal profilo della patologia primaria dell'atto alle fattispecie di inadempimento."

<sup>47</sup> In senso contrario, F. Magliulo, *Le menzioni urbanistiche negli atti traslativi; quale nullità?*, in *Notariato*, 2019, 3, pag. 281, che esprime l'opinione che ritiene che il richiamo alla SCIA alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23, comma 1 del TUE operato dall'art. 46 comma 5-bis del medesimo, debba essere circoscritto al solo "titolo primario", e quindi alla sola SCIA in base alla quale sia stato costruito ex novo l'edificio.

<sup>48</sup> Così G. Rizzi, *La circolazione immobiliare – Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, op.cit., p. 183 ss.. Come attentamente evidenzia G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, Studio n. 84-2018/P, la menzione del titolo secondario "è divenuta obbligatoria solo all'indomani dell'entrata in vigore in data 5 febbraio 2003 del D. Lgs. del 27 dicembre 2002, n. 301 (in G.U. 21/01/2003, n.16, art. 1, comma 1 lettera s) che ha introdotto il comma 5-bis all'art. 46 del testo Unico, sopra ricordato." e quindi riguarda solo un intervento di ristrutturazione "maggiore" per il quale il permesso di costruire sia stato rilasciato dopo il 5 febbraio 2003 (o la relativa DIA sia stata protocollata in data successiva al 5 febbraio 2003).

E' di tutta evidenza che le modifiche via via operate dal legislatore alla nozione di ristrutturazione "pesante", come tale oggetto di menzione obbligatoria ai fini della validità, hanno determinato importanti ricadute sulla attività notarile.

In base all'attuale quadro normativo, vi sono interventi edilizi che, pur determinando una radicale, completa trasformazione dell'organismo preesistente, non rientrano nella definizione edilizio-urbanistica di ristrutturazione "pesante", in quanto possono essere realizzati in base alla SCIA "ordinaria", che non costituisce oggetto di menzione obbligatoria ai sensi dell'articolo 46 comma 5-bis del TUE. Gli atti traslativi e divisionali di immobili siffatti, financo di quelli per i quali la ristrutturazione "leggera" abbia portato alla realizzazione di un edificio completamente nuovo, sono comunque validi indipendentemente dalla menzione (e dall'esistenza<sup>49</sup>) del titolo abilitativo "minore". L'atto dovrà invece contenere, a pena di nullità, le menzioni urbanistico-edilizie relative al fabbricato preesistente, anche se ormai completamente demolito, e quindi il cd. titolo abilitativo "primario"<sup>50</sup> (oltre agli eventuali titoli abilitativi "secondari" per interventi di ristrutturazione "pesante", solo se eseguiti dopo il 5 febbraio 2003)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La "commerciabilità giuridica" va tenuta distinta dalla "commerciabilità economica" dell'immobile". Sul punto, G. Rizzi, *La circolazione immobiliare – Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, Ipsoa, Collana: Notariato e diritto immobiliare, II edizione, p. 184.

Sempre G. Rizzi, in *Menzioni Urbanistiche e validità degli atti notarili* - studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 5389/C del 30 ottobre 2004, in Banca Dati del Consiglio Nazionale del Notariato, richiama l'attenzione sul delicato ruolo del notaio, chiamato a stipulare atti con immobili commerciabili ancorché affetti da irregolarità urbanistiche: "il Notaio, in ossequio ai propri doveri professionali, dovrà informare le parti (sia il venditore per le responsabilità cui potrebbe andare incontro nel vendere un bene con vizi sia ovviamente l'acquirente che verrebbe ad acquistare, proprio perché l'atto in questo caso è valido, un bene sul quale è stato commesso un abuso edilizio) sulle conseguenze che possono derivare dal fatto che sull'immobile è stato commesso un abuso edilizio per il quale non è stata richiesta la sanatoria (conseguenze che a seconda della gravità dell'abuso possono arrivare sino all'ingiunzione della rimozione o della demolizione dell'opera abusiva ovvero limitarsi nei casi meno gravi ad una sanzione pecuniaria). In un caso simile, i "rischi" che l'attività negoziale necessariamente comporta, dovranno pertanto essere oggetto di un'apposta regolamentazione tra le parti, al fine di prevenire possibili future contestazioni e l'insorgere di contenziosi."

<sup>50</sup> S. Sideri, *Edilizia, urbanistica e circolazione immobiliare nell'attività notarile*, Giuffrè 2022, pag. 126 elenca le seguenti menzioni relative al titolo "primario":

- per i fabbricati le cui opere sono iniziate anteriormente al 1 settembre 1967, estremi della relativa licenza di costruzione ovvero apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ex art. 46 L. 445/2000 che attesti l'avvenuto inizio delle opere in data anteriore all'1 settembre 1967;
- per le costruzioni iniziate prima del 30 gennaio 1977 (data di entrata in vigore della Legge Bucalossi), gli estremi della licenza edilizia,
- per le costruzioni eseguite e realizzate dopo il 30 gennaio 1977 e prima del 30 giugno 2003 (data di entrata in vigore del T.U. in materia edilizia), gli estremi della concessione edilizia,
- gli estremi del permesso di costruire per costruzioni realizzate dal 30 giugno 2003,
- gli estremi della denuncia di inizio attività (cd. D.I.A.) per interventi eseguiti dal 30 luglio 2003 in alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 22, comma 3 del T.U. dell'edilizia e, per opere successive all'11 dicembre 2016, gli estremi della S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 23, comma primo del Testo Unico dell'Edilizia.

All'elencazione di cui sopra, G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati*, Studio n. 84-2018/P aggiunge:

- gli estremi o dati essenziali del titolo abilitativo in sanatoria, sia emesso in forma provvedimento (concessione

Per contro, interventi edilizi meno invasivi, possono rientrare nella definizione edilizio-urbanistica di ristrutturazione “pesante” ai sensi dell’art. 10, comma 1, lettera c), perché ad esempio riguardano un edificio ricadente in zona A) per il quale si determina un cambio di destinazione d’uso.

In tal caso, l’omessa menzione del relativo titolo abilitativo comporta la violazione delle norme in materia urbanistica ed edilizia, e quindi la nullità dell’atto traslativo o divisionale, che può essere oggetto di conferma<sup>52</sup> a condizione che l’esecuzione dell’intervento non sia avvenuta in assenza del permesso di costruire (o della SCIA alternativa).

Vi sono poi interventi edilizi di ristrutturazione che hanno identica portata, ma che hanno rilievo completamente differente in ordine alle menzioni obbligatorie ai fini della validità dell’atto traslativo o divisionale (e conseguentemente della commerciabilità del bene).

Ciò accade, ad esempio, a fronte di interventi edilizi che sono qualificati “pesanti” o “leggeri” a seconda della localizzazione dell’intervento (zona A) e, nell’ambito dei beni soggetti a vincolo ex DLgs 42/2004, addirittura a seconda del tipo di vincolo che li connota.

Ma non solo: anche il contesto temporale in cui le opere sono state eseguite può essere determinante, tenuto conto che il contenuto delle menzioni obbligatorie deve essere di volta in volta modulato “alla conformazione della categoria della ristrutturazione vigente tempo per tempo”<sup>53</sup>, stante il principio di naturale irretroattività delle disposizioni sanzionatorie di qualsiasi tipo.

---

edilizia o permesso di costruire in sanatoria) o in forma procedimentale (S.C.I.A. o D.I.A. in sanatoria) soltanto in caso di costruzione realizzata in assenza di provvedimento autorizzativo ovvero in totale difformità dallo stesso titolo;

- gli estremi della domanda di condono con le ulteriori indicazioni accessorie richieste dalla legge rispettiva tempo per tempo vigente (Legge 28 febbraio 1985 n.47, Legge 23 dicembre 1994 n.724, d.l. n. 269 del 2003).

<sup>51</sup> Il rispetto del dato normativo potrebbe condurre alla conseguenza, paradossale, della validità dell’atto nel quale venga menzionato il titolo primario, che nella realtà non ha alcuna oggettiva riferibilità al fabbricato negoziato e, per contro, della invalidità dell’atto in cui manchi la menzione del titolo primario, nei fatti ormai superato, e la menzione del solo titolo “leggero” che nella realtà ha legittimato la costruzione del manufatto.

<sup>52</sup> In ordine alla conferma di atti nulli aventi ad oggetto fabbricati, si rimanda a C. Lomonaco, Focus pubblicistico *La conferma della nullità degli atti aventi ad oggetto i fabbricati - La prassi di interesse notarile - Focus e novità normative* Numero 1-2023/P del 22 febbraio 2023.

<sup>53</sup> *Cass. pen., 4 aprile 2019, n.14725* (ai fini urbanistici, amministrativi, penali e anche delle menzioni obbligatorie ex art. 46 TUE).

Così G. Trapani, *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati, Studio n. 84-2018/P*: “in linea con il portato espresso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n.8230 del 22 marzo 2019, va certamente esclusa qualsiasi forma di retroattività in materia di menzioni, proprio per l’applicazione del principio di naturale irretroattività delle disposizioni sanzionatorie di qualunque genere e sorta e in forza del divieto di applicazione analogica delle disposizioni in materia.”

Alla luce delle oggettive difficoltà connesse alla identificazione della natura edilizio-urbanistica dell'intervento, delle continue modifiche al dato normativo e delle pesanti conseguenze sanzionatorie, si raccomanda quindi al notaio di avvalersi, nei casi dubbi, dell'ausilio di una relazione tecnica che lo supporti nella individuazione in concreto delle fattispecie riconducibili alla ristrutturazione "pesante" e quindi del perimetro della dichiarazione obbligatoria.

## **5. La ristrutturazione e la normativa di protezione degli acquisti di immobili da costruire di cui al D.Lgs. n. 122/2005.**

La evoluzione normativa della fattispecie ristrutturazione ha inciso anche sulla individuazione dei criteri di definizione del perimetro oggettivo di applicazione della disciplina sugli immobili da costruire.

Nonostante la mancanza di una espressa previsione normativa<sup>54</sup>, la tesi prevalente, cui ha aderito la giurisprudenza anche nei più recenti suoi interventi<sup>55</sup>, ritiene applicabile la normativa di protezione anche agli interventi edilizi riconducibili alla ristrutturazione, purché ne derivi la realizzazione di un immobile "nuovo e diverso" dal preesistente. Si tratta di una interpretazione fondata su un criterio sistematico, che ravvisa una sostanziale identità funzionale fra la fattispecie dell'immobile da costruire ex novo e quella dell'immobile oggetto di un intervento di ristrutturazione edilizia. In entrambi i casi, l'immobile dedotto in contratto non esiste ancora nella consistenza voluta dalle parti. Se è vero che il fabbricato da ristrutturare esiste già al momento della conclusione del contratto, è vero però che è un bene certamente diverso da quello che sarà dopo la ristrutturazione<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> L'art. 1 lett. d) del Decreto legislativo, 20 giugno 2005, n. 122, non è stato modificato dal Decreto Legislativo, 12 gennaio 2019, n. 14, e qualifica tuttora «immobili da costruire» gli «immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità».

<sup>55</sup> Così Corte d'Appello Milano, 31 marzo 2021 n. 1025, in *leggiditalia.it*; Trib. Bergamo, 14 marzo 2022, in *Cnn notizie* dell'11 marzo 2022, con nota a cura di C. Pelizzatti, *Sulla applicazione della normativa di tutela degli immobili da costruire anche agli interventi edilizi di ristrutturazione di immobili preesistenti: la recente decisione del Tribunale di Bergamo, 14 gennaio 2022*; Trib. Firenze, 30 marzo 2022, *Cnn notizie*, del 5 agosto 2022, con nota M. Leo, A. Musto e C. Pelizzatti, *La disciplina della tutela degli acquirenti di immobili da 'costruire' e da 'ristrutturare': la decisione del Tribunale di Firenze, 30 marzo 2022*.

In linea con la precedente Cass., ord., 26 agosto 2020, n. 17812, la Suprema Corte di Cassazione, con ordinanza 8 febbraio 2023, n. 3817, in *CNN notizie* 1 marzo 2023, con nota a cura di C. Pelizzatti, *Il perimetro 'oggettivo' della normativa di tutela degli acquisti d'immobili da costruire: i confini applicativi dell'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione, 8 febbraio 2023, n. 3817*, precisa che «è comunque senz'altro da escludere l'applicabilità del D. Lgs. n. 122 del 2005, art. 2, con riguardo alla ristrutturazione cd. minore, cioè senza demolizioni, ricostruzioni o sostituzioni di elementi dell'edificio e senza alterazione di volumetria e superficie, non potendosi in tali ipotesi ritenere che venga realizzato un immobile nuovo e diverso rispetto a quello preesistente».

<sup>56</sup> Per approfondimenti, M. Leo, A. Musto e C. Pelizzatti, *La disciplina degli immobili da costruire e gli interventi edilizi su immobili esistenti*, in *Gli immobili da costruire. Contributo di studio sugli itinerari dell'attività negoziale notarile*, Napoli, 2022, 22. cui si rinvia anche per i riferimenti a dottrina e giurisprudenza richiamati in argomento.

Per discernere, fra le varie tipologie di interventi edilizi sull'esistente, quelle rilevanti ai fini della normativa di protezione e quelle invece ricadenti fuori dal suo perimetro oggettivo, il notariato, all'indomani della entrata in vigore del D.Lgs 122/2005, aveva proposto un criterio basato sul titolo abilitativo necessario, e quindi sulla distinzione edilizio/urbanistica fra ristrutturazione "pesante", sottoposta a permesso di costruire o a "super scia" (in base agli articoli 10 lettera c) e 23 del Testo Unico in materia di edilizia), assoggettata alla disciplina sugli immobili da costruire, e "ristrutturazione leggera", esclusa da tale ambito.

Come evidenziato nei paragrafi che precedono, l'originario impianto del Testo Unico dell'edilizia sottoponeva infatti al titolo abilitativo "leggero" i soli interventi di ristrutturazione cd. minore, senza demolizioni, ricostruzioni o sostituzioni di elementi dell'edificio e senza alterazione di volumetria e superficie, irrilevanti ai fini del TAIC in quanto non portano alla realizzazione di un immobile nuovo e diverso rispetto a quello preesistente.

Alla luce dei recenti interventi normativi che hanno rimodulato la fattispecie della ristrutturazione, il solo titolo edilizio ha ormai assunto significanza "neutra" rispetto alla portata innovativa o meramente conservativa dell'intervento edilizio e pertanto non costituisce più elemento distintivo idoneo a discriminare gli interventi edilizi assoggettati alle tutele di cui al più volte richiamato D.Lgs. n. 122/2005 e quelli invece esclusi da tale ambito.

L'interprete è quindi chiamato al difficile compito di valutare la natura dell'intervento in relazione al suo contenuto, ed a ricondurre all'interno del perimetro oggettivo della normativa di protezione, di volta in volta, i soli interventi edilizi che, nel singolo caso concreto, abbiano portata innovativa.

Orbene, nell'attuale sistema, è possibile individuare un nuovo segno distintivo, in sostituzione dell'ormai superato criterio fondato sulla qualificazione urbanistico-edilizia, che possa fornire un ausilio interpretativo della rilevanza di un intervento edilizio ai fini della applicazione della normativa di protezione?

Il riferimento ad un nuovo criterio può forse essere rinvenuto nel Decreto 20 luglio 2022, n. 154 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 22, n. 247), contenente il Regolamento che stabilisce contenuto e caratteristiche della polizza di assicurazione decennale postuma e il relativo modello *standard*<sup>57</sup>.

Il Decreto, che definisce l'immobile<sup>58</sup> in termini di edificio da cielo a terra, isolato da muri o spazi aperti, con accesso alla via pubblica, "comprensivo del preesistente", avvalorata l'indirizzo che

---

<sup>57</sup> Sul punto, M. Leo, A. Musto, C. Pelizzatti, V. Terracina, *Il modello standard di decennale postuma – Primo commento al decreto 20 luglio 2022, N. 154*, FOCUS E NOVITA' NORMATIVE, su CNN del 10 Novembre 2022.

<sup>58</sup> Si richiamano le definizioni contenute nell'Allegato A – Schema tipo del Decreto Ministeriale, in cui per "Immobile" viene inteso "l'edificio, ovvero qualsiasi costruzione coperta, isolata da vie o da spazi vuoti, oppure separata da altre costruzioni mediante muri che si elevano, senza soluzione di continuità, dalle fondamenta al tetto; che disponga di uno o più liberi accessi sulla via, e possa avere una o più scale autonome comprensiva del Preesistente nel caso di ristrutturazione integrale, con esclusione delle ipotesi di "ristrutturazione leggera", oppure formato dall'insieme delle

estende la normativa di protezione agli interventi edilizi su immobili preesistenti e, in linea con la posizione della giurisprudenza, esclude la rilevanza della “ristrutturazione leggera”<sup>59</sup>, dando invece rilievo alle attività edilizie riconducibili ad una “ristrutturazione integrale” (art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Il Decreto, che non contiene alcun riferimento al “titolo abilitativo”, sembra indicare quale nuovo criterio distintivo per qualificare un intervento di ristrutturazione come rilevante ai fini della applicazione della normativa di protezione, il “collaudo statico”.

Se, all’esito di una ristrutturazione, si rende necessario procedere con un “nuovo collaudo statico” o con un “ricollaudo statico”, l’intervento edilizio è con una certa sicurezza riconducibile all’interno del perimetro applicativo della normativa di protezione.

Con l’ausilio di detto nuovo criterio, che riconduce all’ambito applicativo della normativa di protezione i soli interventi per i quali si renda necessario un nuovo di “collaudo statico”, si possono innanzitutto confermare le soluzioni proposte in un precedente lavoro di approfondimento<sup>60</sup>. Rientrano quindi nel perimetro della disciplina sugli immobili da costruire tutti gli interventi edilizi su immobili preesistenti che configurino:

- fattispecie di “ristrutturazione ricostruttiva”, e quindi interventi di demolizione e ricostruzione, nonché di ripristino di edifici o parti di essi, attraverso la loro ricostruzione, indipendentemente

---

*opere realizzate a nuovo oggetto di collaudo statico dall’Immobile e dal Preesistente, nel caso di ampliamenti o sopraelevazioni.”, mentre si qualifica come “Preesistente: a) nel caso di ristrutturazioni integrali, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, le parti dell’Immobile già esistenti che, al termine del processo costruttivo e del conseguente ricollaudo statico, non possono più distinguersi rispetto alle parti edificate a nuovo, cioè rispetto all’Immobile di cui divengono parte integrante; b) nel caso di ampliamenti o sopraelevazioni, le parti dell’Immobile già esistenti che, al termine del processo costruttivo, restano strutturalmente distinte e distinguibili rispetto alle parti edificate a nuovo, cioè rispetto all’Immobile;”*

<sup>59</sup> La “ristrutturazione leggera” cui si riferisce il Decreto Ministeriale non va intesa nella sua attuale accezione urbanistico-edilizia, ma va piuttosto riferita agli interventi edilizi di “minore” portata, cioè agli “interventi di ripristino o sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, di eliminazione, modifica e inserimento di nuovi elementi ed impianti”. La definizione è tratta dalla Tabella A allegata al D.Lgs 25 novembre 2016 n. 222 (Sezione II – Edilizia), già richiamata. L’inserimento della esclusione delle ipotesi di “ristrutturazione leggera” nel testo normativo si deve al Consiglio di Stato. Nel parere sullo “Schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell’economia e delle finanze recante il contenuto e le caratteristiche della polizza di assicurazione e il relativo modello standard ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122”, reso nella Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2022 (NUMERO AFFARE 00118/2022), viene segnalata l’eccessiva ampiezza del solo riferimento alla lettera d) dell’art. 3 del citato d.P.R. n. 380 del 2001 contenuto nello Schema di decreto, di cui si suggerisce di precisare la portata. Secondo i giudici di Palazzo Spada, “La definizione di “ristrutturazione”, ivi contenuta, comprende, come è noto, anche fattispecie di così detta “ristrutturazione leggera” (interventi di ripristino o sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, di eliminazione, modifica e inserimento di nuovi elementi ed impianti), oltre agli “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’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico”.”

<sup>60</sup> M. Leo, A. Musto e C. Pelizzatti, *La disciplina degli immobili da costruire e gli interventi edilizi su immobili esistenti, in Gli immobili da costruire. Contributo di studio sugli itinerari dell’attività negoziale notarile*, Napoli, 2022, 22.

dalla loro qualificazione urbanistica come di ristrutturazione “maggiore” (che richieda quale titolo abilitativo il permesso di costruire o la “super scia”), sia là dove configurino urbanisticamente un intervento di “ristrutturazione minore” (per il quale sia sufficiente la Scia ordinaria);

- interventi di sopraelevazione e ampliamento (anche all’interno della sagoma);

- interventi qualificabili come “ristrutturazione conservativa” soltanto là dove conducano a un organismo “in tutto o in parte diverso” dal precedente, con aumento di volumetria (intervento di “ristrutturazione maggiore” ai sensi dell’art. 10 lettera c) Testo Unico in materia di edilizia).

Per contro, non ricadono nell’ambito della normativa di protezione, non soltanto tutti gli interventi riconducibili alla manutenzione ordinaria (art. 3 comma 1 lettera a) Testo Unico in materia di edilizia), alla manutenzione straordinaria (art. 3 comma 1 lettera b)) ed al restauro e risanamento conservativo (art. 3 comma 1 lettera c)), che per loro natura non possono mai portare alla realizzazione di un organismo in tutto o in parte diverso dal preesistente, ma neanche gli interventi qualificabili come ristrutturazione “conservativa” minore, cioè senza demolizioni, ricostruzioni o sostituzioni di elementi dell’edificio e senza alterazione di volumetria e superficie, a fronte dei quali non viene realizzato un immobile nuovo e diverso rispetto a quello preesistente<sup>61</sup> e non si rende necessario procedere ad un nuovo collaudo statico.

Quanto alla rilevanza o meno ai fini TAIC di un intervento edilizio di ristrutturazione conservativa senza aumento di volumetria in zona A, ma con mutamento della destinazione d’uso e, più in generale, di quegli interventi edilizi che, pur assoggettati a permesso di costruire in base all’art. 10 comma 1 lett. c) TUE (o a “super scia” ex art. 23 TUE) e quindi, a livello urbanistico-edilizio considerati interventi di ristrutturazione “pesante”, nella sostanza comportano interventi riconducibili alla ristrutturazione “minore”, si può concludere che, trattandosi di interventi per i quali non è necessario un nuovo collaudo statico, ad essi non trovi applicazione la normativa di protezione di cui al D.L.gs 122/2005.

---

<sup>61</sup> Così Cass., 26 agosto 2020, n. 17812, citata.