



Diritto e Processo Amministrativo

La demolizione con ricostruzione nell'ambito della fattispecie della "ristrutturazione" edilizia tra esigenze di rigenerazione e riqualificazione urbana e nuovi limiti rispetto alla categoria della "nuova costruzione"

di [Saul Monzani](#)

22 gennaio 2026

Sommario: 1. [Il caso deciso e il contesto entro cui si colloca. L'importanza della distinzione tra i concetti di "demolizione con ricostruzione" e di "nuova costruzione"](#) – 2. [L'evoluzione normativa in senso ampliativo del concetto di ristrutturazione edilizia e il superamento del vincolo relativo alla "fedele ricostruzione"](#) – 3. [I nuovi limiti posti dalla giurisprudenza rispetto alla fattispecie della "ristrutturazione" e la demarcazione della linea di confine con la "nuova costruzione"](#) – 3.1. [Il nesso di "continuità" rispetto al fabbricato preesistente](#) – 3.2. [La "neutralità" volumetrica e morfologica dell'intervento edilizio](#) – 4. [Osservazioni conclusive. L'effetto dei vincoli di origine giurisprudenziale rispetto alle esigenze di rigenerazione](#)

urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente

1. Il caso deciso e il contesto entro cui si colloca.

L'importanza della distinzione tra i concetti di "demolizione con ricostruzione" e di "nuova costruzione"

Il Consiglio di Stato è tornato di recente, peraltro nell'ambito delle note e complesse vicende che hanno interessato, anche da un punto di vista penale, l'attività edilizio-urbanistica nel Comune di Milano, sul tema, storicamente molto dibattuto ed oggetto di una consistente stratificazione normativa, inerente alla individuazione della linea di demarcazione tra i concetti di "ristrutturazione ricostruttiva", ovvero di demolizione con ricostruzione (c.d. "demo-ricostruzione"), da un lato, e di "nuova costruzione", dall'altro lato.

La distinzione tra le figure predette risulta decisiva in ordine ad un primo, e principale, aspetto, ossia l'individuazione del titolo legittimante a svolgere la rispettiva attività edilizia tra Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e permesso di costruire, con i conseguenti risvolti penali relativi al reato di abuso edilizio ove si ricorra alla prima nel caso in cui, però, sia necessario il secondo.

Come è noto, l'art. 23 del T.U. Edilizia (T.U.E) di cui al d.P.R. 6 giugno 2011, n. 380 s.m.i. consente di utilizzare la SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. "super-SCIA"), la quale comporta, peraltro, la legittimazione ad iniziare i lavori solo dopo il decorso di trenta giorni dalla presentazione, a differenza di quanto avviene per la SCIA ordinaria, anche per una vasta gamma di interventi di ristrutturazione c.d. "pesante" di cui all'art. 10, comma 1, lett. c) del T.U.E. Si tratta, in sintesi, dei lavori che portino, anche attraverso la demolizione e ricostruzione o il ripristino di edifici crollati, ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente con riferimento, a seconda dei casi, a volumetria, destinazione d'uso, sagoma e prospetti.

Esistono poi ulteriori conseguenze, non trascurabili, che discendono dal corretto inquadramento dei lavori volti a demolire un fabbricato per costruire, al suo posto, un nuovo manufatto.

Infatti, nel caso di demolizione con ricostruzione il proprietario è abilitato a sfruttare il volume dell'edificio oggetto di demolizione, mentre nell'ipotesi di nuova costruzione il medesimo può realizzare solo la volumetria prevista per l'area interessata. Inoltre, se la ricostruzione è

consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti (art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, T.U. Edilizia), le nuove costruzioni devono, invece, rispettare i limiti di distanza tra i fabbricati astrattamente previsti dal d.m. n. 1444 del 1968[1]. In tema è stato osservato in giurisprudenza, tra le altre cose, come il legislatore abbia inteso favorire la rigenerazione urbana e rivedere il sistema delle distanze legali prevedendo che, in caso di demolizione e ricostruzione di edifici, anche con ampliamenti fuori sagoma e superamento dell'altezza massima, si debbano rispettare le distanze legittimamente preesistenti, offrendo così maggiore flessibilità in interventi di ristrutturazione edilizia[2].

Più in generale, come rilevato dalla stessa sentenza in commento, si tratta di nozioni giuridiche funzionali rispetto alla politica volta alla rigenerazione urbana e al contenimento dell'uso di suolo[3], ma che, allo stesso tempo, possono determinare la possibilità di apportare modifiche edilizie in grado di assumere una portata tale da incidere sulla programmazione urbanistica e, più in generale, sul governo del territorio, inteso non solo come coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma, secondo un'accezione più ampia, come modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi in cui si è insediata una comunità.

In particolare, il caso deciso con la sentenza in commento ha riguardato un intervento di demolizione e ricostruzione assentito con SCIA alternativa al permesso di costruire di un edificio articolato in due corpi di fabbrica originariamente adibito a laboratorio/ deposito, poi dismesso, il quale è stato, appunto, demolito con successiva ricostruzione di un edificio ad uso residenziale e realizzazione di un seminterrato adibito a locali cantine e garage interrati.

2. L'evoluzione normativa in senso ampliativo del concetto di ristrutturazione edilizia e il superamento del vincolo relativo alla “fedele ricostruzione”

Come si è già avuto modo di accennare, la definizione di “ristrutturazione” edilizia è stata oggetto nel corso del tempo di una significativa stratificazione normativa che è opportuno ripercorrere allo scopo di valutare consapevolmente le statuizioni contenute nella sentenza ora in commento [4].

Il concetto da esaminare è stato ed è attualmente definito dall'art. 3, comma 1, lett. d), del T.U. edilizia il quale, nella sua versione originaria, definiva come 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". Ciò con le ulteriori specificazioni per cui tali interventi possono ricomprendere "il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti" e per cui essi possono consistere nella "demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica"[\[5\]](#).

In forza di quanto disposto dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, dalla definizione predetta è stato espunto il termine "fedele", nonché si è eliminato il vincolo relativo alla necessaria identità di sedime e caratteristiche dei materiali, rimanendo invece confermati i limiti inerenti alla volumetria e sagoma dell'edificio precedente[\[6\]](#).

Nella vigenza di tale versione della norma ora in considerazione, la Corte costituzionale, con sentenza 23 novembre 2011, n. 309, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera d), della l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, "nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione"[\[7\]](#).

Successivamente, l'art. 30 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 69, ha eliminato il vincolo della sagoma[\[8\]](#) per gli edifici non sottoposti a vincolo nonché ha introdotto un'ulteriore ipotesi riconducibile al concetto di "ristrutturazione", ossia quella consistente nel "ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza".

La tendenza ampliativa del concetto di "ristrutturazione", dal punto di vista ora in esame focalizzato sulla demolizione e successiva ricostruzione, è poi proseguita grazie al disposto di cui al d.l. 16 luglio 2020 n. 76, conv. con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha disposto che, con riferimento agli edifici non oggetto di vincolo, "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" e che, addirittura, sia pure "nei soli casi previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali", sia possibile ottenere "incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana".

Così, come evidenziato dalla pronuncia in commento, l'evoluzione, nei termini appena succintamente descritti, della normativa ha portato all'individuazione di tre distinte ipotesi di

“ristrutturazione edilizia” caratterizzate dalla realizzazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente: una prima ipotesi, definita come ristrutturazione “conservativa”, è quella che non presuppone la demolizione del preesistente fabbricato e che può comportare modifiche anche di significativo impatto, quali l’inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma; altre due fattispecie, invece, possono consistere in una ristrutturazione “ricostruttiva”, o “demoricostruzione”, e sono caratterizzate, rispettivamente, dalla demolizione e ricostruzione di un edificio o dal ripristino di un fabbricato crollato o demolito, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza^[9].

3. I nuovi limiti posti dalla giurisprudenza rispetto alla fattispecie della “ristrutturazione” e la demarcazione della linea di confine con la “nuova costruzione”

Sebbene, come sottolineato anche dalla pronuncia in commento, la descritta evoluzione del concetto di “ristrutturazione edilizia” sia innegabilmente caratterizzata da un punto di vista normativo da una tendenza ampliativa, mediante l’eliminazione o l’allentamento di una serie di vincoli che storicamente l’hanno caratterizzata e distinta rispetto alla fattispecie della “nuova costruzione”, tuttavia la giurisprudenza amministrativa ha avvertito, anche di recente, l’esigenza di tracciare con maggiore chiarezza la linea di confine tra le due predette situazioni, non fosse altro per il fatto che la riconduzione di una concreta attività edilizia ad una o all’altra determina, come si è illustrato, profonde differenze in quanto a titolo abilitativo necessario nonché ad effetti giuridici che ne conseguono.

Ciò anche a fronte di una giurisprudenza penale che appare ancora molto rigorosa nella misura in cui si considerano interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli finalizzati al recupero di fabbricati preesistenti di cui sia conservata traccia, dovendo l’immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie “coincidenti” con quelle del corpo di fabbrica preesistente^[10]. In tal prospettiva, si è statuito che l’assenza di aumento volumetrico esterno non esclude la configurazione di una rilevanza del fatto come reato, in quanto la creazione di un nuovo organismo edilizio è valutabile anche in termini di volumetria interna incrementata e modifiche di destinazione d’uso^[11]. Analogamente, sempre in sede penale, si è ritenuto che “le modifiche volumetriche del fabbricato che determinano l’ampliamento all’esterno della sagoma preesistente, qualificano l’intervento non come

ristrutturazione edilizia, ma come “nuova costruzione”[\[12\]](#).

In tale contesto, per quanto riguarda la fattispecie della “ristrutturazione edilizia”, con particolare riferimento a quella “ricostruttiva”, si sono individuati da parte della giurisprudenza amministrativa un serie di elementi costitutivi e distintivi rispetto alla “nuova costruzione”, i quali si ritengono attualmente applicabili pur a seguito della descritta tendenza legislativa volta all’ampliamento della categoria della “ristrutturazione” in un’ottica di semplificazione e di riduzione degli oneri, procedurali ed economici, posti in capo ai privati.

3.1. Il nesso di “continuità” rispetto al fabbricato preesistente

Nel corso del tempo, anche dopo l’eliminazione dell’obbligo di “fedele ricostruzione” nonché del vincolo della sagoma, la giurisprudenza amministrativa ha sempre fatto riferimento, al fine di ritenere sussistente la fattispecie della “ristrutturazione ricostruttiva” piuttosto che quella di “nuova costruzione”, all’esigenza che vi fosse un nesso di “continuità” tra il fabbricato preesistente e quello risultante dal nuovo intervento edilizio; ciò sul presupposto per cui la ristrutturazione consiste pur sempre in un’attività di edificazione che conserva la struttura fisica dell’immobile preesistente, sia pure con la sovrapposizione di un insieme sistematico di opere, che possono portare ad un organismo edilizio in parte diverso dal precedente[\[13\]](#).

Tuttavia, come evidenziato anche dalla pronuncia in commento, tale “pretesa” di continuità è da ritenersi non più coerente con il testo dell’art. 3, comma 1, lett. d), T.U.E. nella versione novellata nel 2020, il quale, come già illustrato, ha espressamente ricondotto alla fattispecie della “ristrutturazione” edilizia anche gli interventi che portino ad un edificio diverso quanto a sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche rispetto al precedente, ammettendo addirittura incrementi di volumetria, sia pure in specifici casi, tra cui quello relativo all’opportunità di favorire interventi di rigenerazione urbana[\[14\]](#).

Così, si è statuito che il concetto di “ristrutturazione” secondo la rinnovata ottica desumibile dal tenore testuale della disposizione predetta non è più da considerare vincolata ai precedenti requisiti presupponenti una rigida “continuità” tra le caratteristiche strutturali dell’immobile preesistente e quelle del manufatto da realizzare[\[15\]](#).

Ciò posto, tuttavia, secondo la sentenza che ha dato lo spunto per lo svolgimento della presente trattazione, la necessità di fornire un’interpretazione che sia coerente con il dato normativo attuale non esime dall’individuare i limiti e le condizioni che tuttora devono ritenersi sussistenti con riferimento alla fattispecie della “ristrutturazione”, così da differenziarla dall’ipotesi della “nuova costruzione”.

In tale prospettiva, la pronuncia in commento ha rilevato, in primo luogo, come l'intervento debba avere ad oggetto un unico edificio, dato che deve ritenersi esorbitante dall'ambito della ristrutturazione “ricostruttiva” l'accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi ovvero il frazionamento di un volume originario in più edifici di nuova realizzazione[16]. Ciò sul presupposto, che viene ribadito anche di recente, per cui l'essenza della nozione di “ristrutturazione” edilizia consiste pur sempre nel fatto che l'intervento deve agire sull'edificio preesistente al fine di dare “continuità” all'immobile pregresso, crollato o demolito. In altri termini, la ristrutturazione edilizia non può mai prescindere dall'obiettivo di recupero del singolo immobile che ne costituisce oggetto[17].

In secondo luogo, viene statuito che il nesso di continuità deve sussistere anche dal punto di vista temporale, nel senso che è necessaria una contestualità tra la demolizione e la ricostruzione, in modo da potersi configurare un intervento unitario per cui entrambe le attività predette devono essere legittimate dal medesimo titolo.

In tema si è pure osservato che, sebbene l'art. 3 T.U.E. includa espressamente tra le opere di ristrutturazione gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente (già) crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, tuttavia la medesima norma pone come condizione il fatto che sia possibile accertarne la “preesistente consistenza”. Così, la “continuità” che si dissolve inevitabilmente sul piano temporale sarebbe in qualche modo recuperata attraverso la necessità di risalire, comunque, allo stato di fatto del fabbricato non più esistente, con la conseguente necessità di rispettare, nell'opera di ricostruzione, la volumetria dell'edificio crollato o demolito[18]. In altri termini, secondo la giurisprudenza, sulla base della normativa vigente la ricostruzione/ripristino può anche essere indipendente dalla demolizione, con conseguente possibilità di realizzare i due interventi a distanza di tempo, ma pur sempre con la necessità di rispettare la “preesistente consistenza”[19].

In particolare, tale onere, come precisato dalla sentenza oggetto precipuo del presente commento, non può essere assolto (solo) mediante i rilievi e le asseverazioni del tecnico di fiducia, che devono comunque essere verificabili, ma occorre il riscontro di dati oggettivi, quali i titoli edilizi precedenti ovvero le planimetrie catastali, purché da essi si possa ricavare in maniera “pressoché certa” l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato[20].

3.2. La “neutralità” volumetrica e morfologica dell'intervento edilizio

Un ulteriore elemento costitutivo e distintivo della nozione di “ristrutturazione”, con particolare riferimento a quella “ricostruttiva”, è stato individuato dalla giurisprudenza nella necessità che il

volume dell'edificio ricostruito non superi quello del fabbricato demolito, salvi i casi espressamente previsti in tal senso dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali[21].

L'applicazione di tale limite, sempre secondo la sentenza qui commentata in via principale, comporta la qualificazione come “nuova costruzione” di tutte quelle opere che non siano meramente funzionali al riuso del volume precedente, comportando una trasformazione del territorio ulteriore e diversa rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito. In tale prospettiva, è stato affermato come negli interventi classificabili come “ristrutturazione ricostruttiva” deve individuarsi un minimo comune denominatore consistente nel fatto che l'intervento deve risultare “neutro” dal punto di vista dell'impatto sul territorio nella sua dimensione fisica. Tale condizione, pur in superamento del concetto di “fedele ricostruzione”, fa riferimento alla finalità sostanzialmente conservativa sottesa ontologicamente al concetto di “ristrutturazione”, la quale è rivolta ad assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente nonché il contenimento del consumo di suolo[22]. In altri termini, secondo la giurisprudenza, la nozione predetta “per definizione, non può mai prescindere dalla finalità di recupero del singolo immobile che ne costituisce l'oggetto” in un'ottica di “conservazione del patrimonio edilizio esistente”[23], mentre, viceversa, gli interventi che consistano in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata anche attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, rientrano nella fattispecie della “nuova costruzione”[24].

Specularmente, si è anche statuito come l'elemento che, generalmente, contraddistingue la fattispecie della “ristrutturazione” rispetto a quella della “nuova edificazione” si rinviene nel fatto di essere in presenza di in una trasformazione del territorio che sia già avvenuta e che non subisca un ulteriore mutamento per effetto di un'edificazione successiva; in tale ottica, si sottolinea come per effetto della ristrutturazione deve essere conservata la struttura fisica già esistente, sia pure anche in presenza della sovrapposizione di un sistema di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente[25].

4. Osservazioni conclusive. L'effetto dei vincoli di origine giurisprudenziale rispetto alle esigenze di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio

esistente

In definitiva, la giurisprudenza amministrativa che si è espressa sul tema esaminato ha di fatto introdotto, nel tempo e anche recentemente, alcuni limiti rispetto alla concreta individuazione del concetto di "ristrutturazione", attestandosi su una posizione connotata da un certo rigore non lontana da quella, ancora più intransigente, espressa dalla giurisprudenza penale.

Ciò pur a fronte della segnalata tendenza normativa ad ampliare tale fattispecie, giungendo a ricomprendervi anche gli interventi che portino ad un edificio diverso quanto a sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche rispetto al precedente.

In particolare, il requisito della "fedele ricostruzione", pur abrogato del legislatore, è stato in una qualche misura ripreso dalla giurisprudenza sotto forma, anche se più attenuata, di "continuità" con l'edificio precedente, la quale, a sua volta, comporta, sempre secondo l'interpretazione giurisprudenziale, la necessità che l'intervento abbia ad oggetto un unico edificio, evitando l'accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi ovvero il frazionamento di un volume originario in più edifici di nuova realizzazione, nonché l'esigenza di "contestualità", nei termini in precedenza illustrati, tra le operazioni di demolizione e quelle di ricostruzione.

Inoltre, si sono escluse dall'ambito di applicazione del regime giuridico proprio della ristrutturazione tutti quegli interventi che comportino, oltre che un aumento di volumetria, anche una qualche forma, anche di lieve entità, di trasformazione del territorio rispetto all'assetto preesistente.

Proprio sul presupposto per cui il superamento di anche solo uno dei limiti giurisprudenzialmente introdotti nei termini che precedono comporta la classificazione di un intervento edilizio quale "nuova costruzione", la sentenza oggetto precipuo del presente commento ha escluso il ricorrere della fattispecie della ristrutturazione con riferimento all'intervento concreto esaminato nel suo complesso^[26], in quanto: a) non vi è stata continuità temporale tra l'edificio preesistente, demolito nel 2018, e l'intervento edilizio oggetto di una SCIA del 2022, né gli interessati sono stati in grado di provare l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del manufatto demolito; b) l'intervento ha determinato l'accorpamento di volumi che in precedenza erano distinti, ossia quello dell'edificio principale e quello di un "piccolo" deposito dotato di una volumetria ridotta e modesta ma separata da quella dell'edificio principale: a tal proposito, si è rilevato che "mentre in origine l'impatto sul territorio era limitato al fabbricato principale, data l'irrilevanza della volumetria espressa dalla pertinenza, con la ricostruzione si

addiverrebbe ad un immobile che presenta una volumetria e un'incidenza maggiore sul territorio"; c) l'intervento di ricostruzione ha comportato anche la realizzazione di lavori ulteriori rispetto a quelli necessari per il recupero dell'edificio preesistente, ossia l'esecuzione di opere di sbancamento del terreno, la costruzione di un muro di contenimento del seminterrato, la realizzazione di una rampa carraia e della sede viaria di collegamento, così da determinare un "rimodellamento della morfologia del terreno".

Così, in conclusione, sebbene la giurisprudenza commentata abbia ammesso che il requisito della "continuità" non possa essere inteso "in termini assoluti" considerando l'evoluzione normativa nel campo in esame, tuttavia pare che la reintroduzione per via pretoria di ulteriori limiti non previsti dalla normativa in tema di "ristrutturazione", una volta formalmente abrogato quello relativo alla "fedele ricostruzione", consegna un quadro ancora incerto.

In tale quadro, il dichiarato intento legislativo di rendere più semplice e rapido l'avvio dell'attività edilizia nonché di facilitare un'accelerazione degli investimenti, magari anche da fonti internazionali, sul patrimonio edilizio esistente rischia di essere vanificato, almeno in parte, dalla sovrapposizione rispetto al dato normativo di regole giurisprudenziali maggiormente stringenti e suscettibili di interpretazioni diverse a seconda delle specificità del singolo caso.

In tale ordine di idee, la sottoposizione a limiti normativamente non previsti dell'attività di demolizione e successiva ricostruzione potrebbe porsi in controtendenza rispetto all'opportunità di favorire l'evoluzione dell'assetto del territorio verso la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, in vista del conseguimento dei predetti obiettivi di contenimento del consumo di suolo, di efficienza energetica e di sicurezza antisismica previsti dalle più recenti politiche nazionali ed europee.

Se, come espressamente riconosciuto dal Consiglio di Stato nella sentenza oggetto di commento, il tema esaminato rientra nella "politica" volta alla rigenerazione urbana e al contenimento dell'uso di suolo, andando ad incidere sulla "programmazione urbanistica e sul governo del territorio" inteso in senso generale come "modello di sviluppo" che s'intende imprimere ai luoghi in cui si è insediata una comunità, allora non appare fuori luogo interrogarsi circa la compatibilità e coerenza della giurisprudenza esaminata rispetto agli intenti legislativi espressi in tale campo in termini certamente ampliativi del concetto di "ristrutturazione"

Del resto, occorre tenere conto che già la normativa vigente presenta diversi profili di garanzia dal punto di vista dei diversi interessi pubblici coinvolti negli interventi edilizi: in tale prospettiva, essa sottopone le aree ed immobili particolarmente sensibili, in quanto oggetto di

vincolo, ad una disciplina maggiormente stringente per cui “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”.

Inoltre, gli incrementi di volumetria consentono di rimanere all’interno della fattispecie della “ristrutturazione” “nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali”, qualora, tra gli altri casi, ciò risulti funzionale al fine di “promuovere interventi di rigenerazione urbana”.

Al di fuori di tali situazioni, viceversa, come si è diffusamente illustrato, la normativa ricomprende espressamente nella categoria della “ristrutturazione” “gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico.

Ecco allora che la “pretesa” avanzata dalla giurisprudenza amministrativa di “continuità” e “neutralità”, nei termini descritti, pur muovendosi nel condivisibile intento di segnare una differenza tra “ristrutturazione” e “nuova costruzione” basata sulla sostanziale conservazione o riproduzione dell’edificio preesistente, finisce per determinare un quadro di incertezza, visto il disallineamento con la normativa di riferimento, che, a sua volta, potrebbe costituire un fattore di ostacolo rispetto al perseguimento dei suddetti obiettivi di rigenerazione e riqualificazione urbana nonché di contenimento del consumo di suolo, di efficienza energetica e di sicurezza antisismica. Tale situazione appare ulteriormente resa critica dalla intransigenza, anch’essa di discutibile coerenza con la descritta evoluzione del quadro normativo, con cui la giurisprudenza penale traccia una linea di demarcazione tra “ristrutturazione” e “nuova costruzione” caratterizzata da un perdurante sbilanciamento verso quest’ultima categoria che, appunto, si pone in controtendenza rispetto ai (dichiarati) intenti del legislatore.

[1] Sul punto cfr., di recente, Cons. St., sez. IV, 17 giugno 2025, n. 5286, in www.giustizia-amministrativa.it, per cui “Ai fini della conformità normativa, gli interventi che comportano un

insieme sistematico di opere che trasformano gli organismi edilizi, comprese demolizione e ricostruzione, devono rispettare la stessa volumetria del fabbricato preesistente per essere qualificati come ristrutturazione edilizia. In caso contrario, configurandosi come nuova costruzione, non possono usufruire delle deroghe previste dalla legge per le distanze minime tra fabbricati". Secondo Cass. civ., sez. II, ord. 27 febbraio 2025, n. 5143, in *Giust. Civ. Mass. 2025*, "l'intero edificio, se modificato in modo significativo, integra una nuova costruzione e deve rispettare le norme in tema di distanze vigenti al momento dell'intervento. La ristrutturazione che comporti aumenti di volumetria e demolizione volontaria delle componenti essenziali è considerata nuova costruzione".

[2] Così Cass. civ., sez. II, ordinanza, 29 ottobre 2024, n. 27887, in *www.dejure.it*.

[3] In tema si v. tra i tanti contributi F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, 2024, in *www.federalismi.it*; F. Cusano, *La rigenerazione urbana dal basso, tra teoria e prassi*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 355 ss.; L. Albione, *La rigenerazione urbana: dal contenimento del consumo di suolo alle "città intelligenti"*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 858 ss.; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022; M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 394 ss.; B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 273 ss.; P. Santinello, *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, 105 ss.; F. Follieri, M. Ciraci, *La rigenerazione urbana*, in *Urb. e app.*, 2022, 572 ss.; A. De Zotti, *Le misure di rigenerazione urbana*, in A. Zucchetti e B. De Rosa (a cura di), *La pianificazione urbanistica*, Milano, 2022, 249 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 439 ss.; G. Pagliari, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 325 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; E. Ferrero, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. app.*, 2017,

191 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 231 ss.; F. Scalia, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazioni del consumo di suolo*, in *Urb app.*, 2016, 1065 ss.; P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. dir. urb.*, 2015, 592 ss. In particolare, sul "caso Milano", cfr. P. Mantini, *Il nuovo diritto alla rigenerazione urbana nel caso Milano e dintorni*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 355 ss., il quale ha rilevato, tra le altre cose, come l'interpretazione data dal Comune di Milano al concetto di "ristrutturazione" è stata molto ampia, fino a ricomprendere gli accorpamenti di volumetrie collocate su sedimi diversi e anche distanti, con forte densificazione delle volumetrie realizzate in assenza di piano. Sempre in tema cfr. anche P. Urbani, *Il recupero dei beni immobili dismessi tra premialità e consumo di suolo. Il caso del p.g.t. di Milano e la legislazione lombarda in materia di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 428 ss.; P. Lombardi, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 840 ss.

[4] In tema per ulteriori approfondimenti cfr., tra gli altri, A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 221 ss.; S. Antoniazzi, G. Leone, G. Maione, A. Parisi, *Commento art. 3*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 81 ss.; C.P. Santacroce, *Gli interventi di ristrutturazione edilizia*, ivi, 2014, 478 ss.; P. Tanda, *Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione*, ivi, 2012, 103 ss.; F. Dello Sbarba, *Gli elementi distintivi della ristrutturazione edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 348 ss.; S. Antoniazzi, *Ristrutturazione edilizia ed interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente: alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche essenziali*, ivi, 2005, 127 ss.; Id., *La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista nel testo unico nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 64 ss.; A. Travi, *La ristrutturazione urbanistica in una recente circolare ministeriale*, in *Urb. e app.*, 2004, 138 ss.; D. Foderini, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in *Riv. giur. ed.*, 2000, 65 ss.; A. Mandarano,

Demolizione e ricostruzione: l'impervio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione, in *Urb. e app.*, 2000, 1125 ss.

[5] Esprimendosi con riferimento a tale testo della norma, la giurisprudenza amministrativa aveva evidenziato come nel concetto di ristrutturazione potesse ricomprendersi anche la demolizione seguita dalla "fedele" ricostruzione del manufatto purché fosse assicurata la piena conformità di sagoma, volume e superficie tra il vecchio e il nuovo manufatto e che la ricostruzione fosse effettuata in un tempo ragionevolmente prossimo a quello della demolizione. Così, in tale prospettiva la possibilità di pervenire ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente doveva necessariamente essere ricondotta al ripristino o alla sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio o alla eliminazione, modifica o inserimento di nuovi elementi e impianti, ma non alla realizzazione di nuovi volumi o alla collocazione in una diversa ubicazione. Così, tra le tante pronunce, si v. Cons. St., sez. III, 20 novembre 2013, n. 5488; Cons. St., sez. IV, 9 luglio 2010, n. 4462; Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4256; Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1388, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[6] Sul punto cfr., ad esempio, Cons. St., sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6613, in *www.giustizia-amministrativa.it*, per cui "Vanno considerati interventi di ristrutturazione edilizia non solo quelli di ripristino o sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, ma anche quelli di demolizione e ricostruzione con la stessa sagoma e volumetria del fabbricato preesistente. Pur non occorrendo più, infatti, la "fedele ricostruzione", per configurare una ristrutturazione, è principio indefettibile che sagoma, volume e superficie siano pienamente conformi perché, in caso contrario, si delinea un intervento di nuova costruzione (costruzione di manufatto edilizio fuori terra o interrato, o ampliamento di quello esistente all'esterno della sagoma esistente)". Così anche Cons. St., sez. IV, 9 luglio 2010, n. 4462, *ivi*, in cui si è specificato che, una volta venuto meno il vincolo della fedele ricostruzione, si è esteso il concetto di ristrutturazione edilizia, la quale, per quanto riguarda gli interventi di ricostruzione e demolizione ad essa riconducibili, resta distinta dall'intervento di nuova costruzione per la necessità che la ricostruzione

corrisponda, quanto meno nel volume e nella sagoma, al fabbricato demolito. Ancora Cons. St., sez. II, 20 maggio 2019, n. 3208, *ivi*, conferma che, pur a seguito dell'avvenuto ampliamento della categoria della ristrutturazione con demolizione e ricostruzione, quest'ultima, per essere tale e non finire per coincidere con una nuova costruzione, debba conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente e che la successiva ricostruzione dell'edificio debba riprodurre le precedenti linee fondamentali quanto a sagoma, superfici e volumi.

[7] In tema si v. A. Mandarano, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urb. e app.*, 2012, 300 ss.; E. Mitzman, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in *Le Regioni*, 2012, n. 363 ss.

[8] In tema cfr. V. Di Gioia, *Il vincolo della sagoma tra ristrutturazione e sostituzione edilizia*, in *Urb. e app.*, 2014, 587 ss.

[9] Così anche Cons. St., sez. VI, 4 marzo 2024, n. 2072, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[10] In tal senso, Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2024, n. 18044, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 780; conformemente si v. anche Cass. pen., sez. III, 6 ottobre 2022, n. 1670, in *Cass. pen.*, 2023, 2072

[11] Così Cass. pen., sez. III, 24 settembre 2025, n. 35217, in *www.lexambiente.it*.

[12] Così, Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2017, n. 38632, in *CED Cass. pen.*, 2017.

[13] Così, ad esempio, Cons. St., sez. VI, 5 agosto 2020, n. 4929, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. St., sez. II, 6 marzo 2020, n. 1641, *ivi*; Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2019, n. 4178, *ivi*; Cons. St., sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5983, *ivi*; Cons. St., sez. VI, 20 novembre 2017, n. 5327, *ivi*; Cons. St., sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106, *ivi*; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, sez. II, 11 novembre 2020, n. 724, *ivi*; T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, 8 ottobre 2020, n. 4357, *ivi*; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 18 maggio 2020, n. 841, *ivi*.

[14] In effetti, anche la circolare del 2 dicembre 2020 adottata congiuntamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero per la Pubblica Amministrazione ha sottolineato come le modifiche apportate al T.U.E. sono state preordinate a imprimere un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di edilizia: in particolare, facendo riferimento alla giurisprudenza che anche dopo la novella legislativa ha continuato a pretendere la continuità tra edificio preesistente e quello risultante dall'intervento edilizio per affermare la sussistenza di un'ipotesi di ristrutturazione, la circolare in questione ha precisato che la modifica normativa in questione ha determinato il superamento di tale limitazione, potendo ormai rientrare nella nozione di ristrutturazione qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto alla situazione preesistente.

[15] Così, Cons. giust. amm. Sicilia, 3 giugno 2025, n. 422, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si è ritenuto che l'attuale definizione di ristrutturazione edilizia consenta addirittura la ricostruzione su differente lotto, purché urbanisticamente compatibile e nel rispetto delle rispettive capacità edificatorie.

[16] In tal senso cfr. anche Cass. pen., sez. III, 10 gennaio 2020, n. 23010, in *CED Cass. pen.*, 2021, in cui si statuisce che non costituisce ristrutturazione edilizia, bensì nuova costruzione, la demolizione di più corpi di fabbrica distanti tra loro e l'edificazione, al loro posto, di un unico immobile mediante accorpamento delle volumetrie espresse da quelli preesistenti, ricostruito in area di sedime diversa da quella precedentemente occupata. Ciò sul presupposto per cui gli interventi di ristrutturazione edilizia presuppongono necessariamente la conservazione o il ripristino dell'immobile preesistente, del quale – anche a prescindere dalla identità di sagoma – deve essere comunque garantito il recupero, rispettando l'area di sedime del manufatto originario e senza possibilità di incrementarne la volumetria utilizzando quella di edifici diversi demoliti, fatte salve le deroghe eccezionalmente consentite dalla legge nei soli casi e limiti in essa previsti. Sempre nel senso che il concetto di "ristrutturazione" richiede "il mantenimento

dell'originaria impronta tipologica dell'edificio" cfr. anche Cass. pen., sez. III, 12 luglio 2019, n. 44523, in *Cass. pen.*, 2020, 2973. In conformità, si v. anche Cass. pen., sez. III, 6 dicembre 2018, n. 11505, in *CED Cass. pen.*, 2019.

[17] Così, Cons. St., sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sempre in merito al criterio della "continuità" costruttiva tra il precedente edificio e i nuovi fabbricati, si v., di recente, anche T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 1133, in *Riv. giur. ed.*, 2025, 558; T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 382, in *Foro amm.*, 2025, 268, in cui si statuisce che pur consentendo l'art. 10, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 di qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente. Viceversa, quando il manufatto sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione. Nel medesimo senso cfr. anche T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 297, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[18] In tal senso, Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 2023, n. 616, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In tema cfr. anche Cons. St., sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857, cit.

[19] Cons. St., sez. IV, 13 novembre 2024, n. 9117, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In senso conforme cfr. anche, tra le altre, Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 2023, n. 616, *ivi*; Cons. St., sez. IV, 17 gennaio 2023, n. 541, *ivi*.

[20] In tal senso cfr. Cons. St., sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857, cit. Sul punto T.A.R. Lazio Latina, sez. II, 21 ottobre 2024, n. 650, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha specificato che "La prova

dell'effettiva consistenza e della volumetria del manufatto originario, atta a consentire un raffronto con l'opera ristrutturata e a consentire, per questa via, la qualificazione dell'intervento in termini di mero ripristino o recupero dell'immobile preesistente e non di nuova edificazione, va fornita dal privato sulla base di riscontri documentali o altri elementi certi e verificabili". Di conseguenza, è stato escluso che la ricostruzione di un rudere sia riconducibile nell'alveo della ristrutturazione edilizia nel caso in cui manchino elementi sufficienti a testimoniare le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da recuperare. Nello stesso senso cfr. anche T.A.R. Sicilia Palermo, sez. IV, 6 settembre 2024, n. 2504, *ivi*. Secondo Cons. St., sez. IV, 13 agosto 2024, n. 7117, *ivi*, la prova circa l'esatta consistenza dell'immobile preesistente del quale si chiede la ricostruzione presuppone la ricognizione degli elementi strutturali dell'edificio nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione. Ancora, in maniera conforme, T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 11 ottobre 2024, n. 2661, *ivi*, ha precisato che "Dimostrare la preesistente consistenza vuol dire dare contezza della destinazione d'uso e dell'ingombro planivolumetrico complessivo del fabbricato crollato, profilo quest'ultimo che richiede certezza in punto di murature perimetrali e di strutture orizzontali di copertura, ai fini del calcolo del volume preesistente occupato dal fabbricato crollato". Sempre in conformità cfr. anche Cass. pen., sez. III, 9 luglio 2018, n. 39340, in *Riv. giur. ed.*, 2018, I, 1405.

[21] Sul punto cfr. Cons. St., sez. IV, 2 maggio 2024, n. 4005, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si è sottolineato che a differenza della fattispecie della ricostruzione con diversa sagoma e sedime, le modifiche e gli ampliamenti volumetrici di manufatti edilizi continuano ad integrare, di regola, interventi di "nuova costruzione", con la conseguenza per cui l'incremento volumetrico eccezionalmente conseguibile nell'ambito della fattispecie della "ristrutturazione" è solo quello specificamente ammesso *una tantum* dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali e non quello eventualmente maggiore connesso all'indice edificatorio previsto per gli interventi di nuova costruzione o ristrutturazione "urbanistica".

[22] Così anche Cons. St., sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857, cit.

[23] Così, Cons. St., sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1827, in www.giustizia-amministrativa.it.

[24] Cons. St., sez. VI, 13 ottobre 2022, n. 8751, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 1511.

[25] In tal senso cfr. Cons. St., sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1827, cit.; Cons. St., sez. IV, 17 gennaio 2023, n. 576, in www.giustizia-amministrativa.it.

[26] Sull'esigenza di considerare un intervento edilizio nel suo complesso e non "atomisticamente" al fine di una sua corretta classificazione cfr., di recente, Cons. St., sez. II, 4 luglio 2025, n. 5796, in www.giustizia-amministrativa.it.