Deloitte.
Legal

Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo (CEDA)

Ristrutturazione edilizia: ricostruzione su suolo differente rispetto l'edificio demolito

giugno 2025

Ristrutturazione edilizia: ricostruzione su suolo differente rispetto l'edificio demolito

Nota a Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sez. giurisdizionale, 3 giugno 2025 n. 422

Carla Maria Pellegrino– Trainee Lawyer Deloitte Legal

1. Premessa

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la sentenza in commento del 3 giugno 2024, n.422 ha esaminato la nozione di **"ristrutturazione edilizia"** di cui all'art. 3 lett. *d*) d.P.R. n. 380/2001, facendo rientrare in tale nozione anche gli interventi di demolizione e ricostruzione realizzati su terreni differenti, superando in questo modo il concetto di **"continuità**" tra le caratteristiche strutturali dell'immobile preesistente e quelle del manufatto in progetto.

1.Il fatto

La vicenda trae origine dalla richiesta di un permesso di costruire presentato per la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 lett. *d*) d.P.R. n. 380/2001, mediante la demolizione di un manufatto sito in un determinato terreno e la sua successiva edificazione in una zona differente.

A fronte del diniego opposto dall'amministrazione comunale alla richiesta in questione, gli istanti hanno presentato ricorso dinanzi al T.a.r. Sicilia, il quale ha ritenuto che la demolizione di un edificio esistente e la sua ricostruzione su area diversa mediante traslazione della volumetria non potessero qualificarsi come ristrutturazione edilizia.

Avverso la decisione del T.a.r. Sicilia, gli istanti hanno, quindi, interposto appello dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che ha riformato la sentenza del giudice di primo grado.

Come si vedrà nel prosieguo, la pronuncia in commento ha rappresentato l'occasione per aprire la strada al superamento della concezione classica di tale tipologia di intervento e alla riconfigurazione della sua intera disciplina.

3. La “tradizionale” nozione di ristrutturazione edilizia

Originariamente, **l’art. 3 comma 1 lett. d) d.P.R. n. 380/2001** definiva gli interventi di “**ristrutturazione edilizia**” come la “**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 ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”.
Sulla scorta della formulazione letterale della citata disposizione normativa, la giurisprudenza amministrativa ha quindi da sempre sostenuto che, al fine di poter qualificare un’operazione come “demolizione e ricostruzione”, il nuovo edificio dovesse conservare le caratteristiche fondamentali di quello demolito (i.e. assenza di variazioni del volume, dell’altezza o della sagoma)[1]. Di contro, qualora tali parametri non fossero stati rispettati, l’opera avrebbe dovuto essere qualificata come “nuova costruzione”.
Nel 2020[2], il **legislatore ha riformulato l’art. 3 co. 1 lett. d) d.P.R. n. 380/2001** prevedendo che “**nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche…”.**

Nonostante la nuova formulazione della citata disposizione normativa, il T.a.r. Sicilia ha comunque escluso la possibilità di ricondurre nella nozione di “ristrutturazione edilizia” anche gli interventi di demolizione e successiva ricostruzione delle opere su un suolo differente a quello su cui la costruzione originariamente insisteva. Ad avviso del giudice di primo grado, un orientamento di segno opposto avrebbe eliminato l’ultima differenza che residuava fra le nozioni di ristrutturazione edilizia e nuova costruzione.

4. La “trasformazione” del concetto di ristrutturazione edilizia

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la sentenza in commento sostiene che la recente riformulazione della nozione di ristrutturazione edilizia abbia portato al superamento del concetto di “**continuità**” tra le caratteristiche strutturali dell’immobile preesistente e quelle del manufatto in progetto.
Il legislatore, infatti, con la novella del 2020 avrebbe innovato la disciplina al punto da ammettere la possibilità di introdurre degli elementi di novità sull’immobile ristrutturato.
Tale interpretazione estensiva si concentra innanzitutto sul concetto di sedime, ossia “la superficie di terreno sulla quale poggiano le fondazioni di un edificio o di un manufatto edile, essendo la proiezione longitudinale della costruzione sul terreno e, quindi, non coincide con l’area di un terreno catastalmente censito”.

In quest’ottica, il legislatore avrebbe sdoganato la ristrutturazione anche in caso ricostruzione del manufatto preesistente su un sedime differente.
Secondo il giudice amministrativo, in assenza di specifiche da parte del legislatore sull’individuazione del sedime della costruzione esistente, non sarebbe possibile limitarne il contenuto all’ambito perimetrale di un determinato lotto. Ciò con l’ulteriore conseguenza che la ricostruzione su un sedime differente non può ritenersi vincolata al rispetto dei limiti dimensionali del terreno originariamente interessato dalla costruzione da ristrutturare.
Ad avviso del C.g.a.r.s., quindi, non vi sono elementi per escludere la ricostruzione anche su un lotto differente purché ciò avvenga nel rispetto della capacità edificatoria della costruzione demolita.

In altre parole, con la pronuncia in commento, il giudice amministrativo – pur avvicinando ulteriormente la nozione di ristrutturazione edilizia a quella di nuova costruzione – vincola l'intervento al processo di sostituzione dell'edificato esistente, mantenendo quindi il sinallagma fra demolizione e ricostruzione che sta alla base della rigenerazione urbana.

Il C.g.a.r.s. a sostegno della propria tesi ha, infine, messo in luce l'elemento distintivo tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, per cui: la prima presuppone la demolizione di un preesistente manufatto (e nel caso di ricostruzione su area diversa, il rispetto della capacità edificatoria del terreno da utilizzare); la seconda, invece, deve essere considerata come una categoria residuale, la quale ricomprende interventi non riconducibili ad altre casistiche e dunque anche nei casi in cui l'attività edificatoria risulti del tutto autonoma e indipendente da preesistenti edifici da demolire.

5. Conclusioni

La pronuncia in commento segna un punto di rottura con la giurisprudenza maggioritaria in tema di "ristrutturazione edilizia", ma si pone al contempo in linea con la traiettoria designata dal legislatore. Ed infatti, nei lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, il legislatore ha voluto mettere in chiaro come lo scopo della novella normativa all'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2010 fosse per l'appunto quello di favorire l'avvento della "***rigenerazione urbana***" e, al contempo, di contenere il consumo di "***suolo nuovo***".

Note

[1] Cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 20 maggio 2019, n. 3208
[2] art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Autore

Carla Maria Pellegrino
Trainee Lawyer| Public and Administrative Law
Email: capellegrino@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping & transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte.
Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese (“DTTL”), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche “Deloitte Global”) e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l’informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all’indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.
La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall’aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall’aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.

©2025 Deloitte Legal Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata Società Benefit