

Cenni sulla nozione di restauro e ristrutturazione edilizia

di Manuel Bordini*

Nozione di restauro e risanamento conservativo

La caratteristica essenziale della categoria del restauro e risanamento conservativo è dunque quella della conservazione dell'organismo edilizio preesistente assicurandone la funzionalità, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo edilizio. Affinché si possa trattare di restauro e risanamento conservativo deve pertanto trattarsi di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, ne consentano destinazioni d'uso compatibili, senza che possano essere mutati la qualificazione tipologica del manufatto preesistente, ovvero i caratteri architettonici e funzionali che ne consentono la qualificazione in base alle tipologie edilizie, gli elementi formali che configurano l'immagine caratteristica dello stesso e gli elementi strutturali, che materialmente compongono la struttura dell'organismo edilizio (es. Cass. Pen. Sez. III, sent. n. 16048 del 21-04-2006).

Non tutti gli organismi edilizi preesistenti sono suscettibili di “risanamento conservativo”: se si tratta infatti di meri “ruderi”(per i quali non sia cioè possibile cogliere la consistenza tipologica), l'intervento edilizio va inquadrato nella diversa fattispecie della “nuova costruzione”. Infatti, il risanamento conservativo, così come la ristrutturazione edilizia, costituiscono interventi di recupero sul patrimonio edilizio esistente onde i relativi concetti postulano la preesistenza di una costruzione da ristrutturare o risanare, con connotati minimi di identità strutturale e di funzionalità tali da farla considerare una specifica entità urbanistico-edilizia esistente nella attualità, ossia di un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura. Di conseguenza, la ricostruzione su ruderi o su di un edificio già da tempo demolito (anche in parte) o diruto costituisce nuova opera (cfr. Cons. Stato, V, 15-9-2006, n. 5375; V, 15-4-2004, n. 2142; V, 1-12-1991, n. 2021; 10-3-1997, n. 240; 4-11-1994, n. 1261; TAR Calabria, Catanzaro, II, n. 2321/2004).

Non è dunque qualificabile come restauro e risanamento conservativo l'intervento che apporti elementi aggiuntivi alla originaria struttura: il restauro e risanamento conservativo presuppone l'esistenza dell'organismo edilizio su cui intervenire.

Ricostruire un edificio dopo averlo demolito non è un'opera di restauro ma equivale ad una nuova ricostruzione e come tale deve sottostare alla relativa normativa.

La Corte di Cassazione (sentt. 20350 e13492/2010, III sez. pen) si è pronunciata nel senso che la demolizione e successiva realizzazione di un edificio in assenza di permesso di costruire, sulla base

del fatto che l'intervento edilizio andava inquadrato nella categoria edilizia del restauro e risanamento conservativo costituisce violazione dell'ordinamento urbanistico-edilizio.

I giudici hanno ricordato che caratteristica di restauro e risanamento conservativo è la conservazione di un organismo edilizio preesistente assicurandone la funzionalità, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali preesistenti.

Nel caso specifico, la sagoma e l'area del manufatto realizzato apparivano differenti rispetto a quello preesistente, per forma e dimensioni, ciò in quanto si trattava di un fabbricato abbandonato da anni, probabilmente oggetto di crolli o diroccamenti.

La caratteristica essenziale del restauro conservativo è appunto quella della "conservazione" di un organismo edilizio esistente, attraverso un insieme sistematico di opere volto ad assicurarne la funzionalità, nel rispetto degli elementi dell'edificio originario. Secondo la Cassazione quindi, in questo caso l'intervento deve essere inquadrato nell'ambito della ristrutturazione edilizia, o della nuova costruzione, se riguarda ruderi o edifici già da tempo demoliti e quindi non identificabili in un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali ed elementi di copertura.

Giova quindi indagare l'istituto della ristrutturazione edilizia per coglierne le peculiarità rispetto al restauro e risanamento.

Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia (TAR Emilia Romagna, Parma, sent. n. 703/2003) la differenza tra ristrutturazione edilizia e risanamento conservativo di un complesso edilizio esistente è data dall'alterazione dei volumi e delle singole unità immobiliari, con modificazioni d'uso delle parti interne dell'immobile che la ristrutturazione, a differenza del risanamento conservativo comporta (v. C.d.S., sez. V, 7/7/1987 n. 455; T.A.R. Veneto, Sez. 2^a, 27/4/1991 n. 365; T.A.R. Lombardia -MI- sez. 2^a, 7/2/1987 n. 7).

In altre parole, sono compresi negli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'art. 31 comma 1 lett. c) del T.U. n. 380/2001, solo quelli rivolti al recupero abitativo di edifici preesistenti, sempre che si tratti di interventi tesi a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità e siano rispettati gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, senza modificare l'identità, la fisionomia e la struttura dello stesso né i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari.

Nel concetto di demolizione a fini di restauro è fatta salva la sagoma strutturale e gli interventi edilizi sono "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 destinazioni d'uso con essi compatibili". La demolizione è funzionale al recupero dell'edificio, non vengono introdotti elementi innovatori della tipologia edilizia tipici invece della ristrutturazione edilizia. In altre parole, per poter procedere al ripristino degli edifici irrimediabilmente lesi dagli eventi sismici il ripristino strutturale e funzionale è

possibile solamente attraverso una demolizione mirata che consenta una riedificazione ragionata e conforme alle prescrizioni antisismiche

La situazione drammatica sotto il profilo strutturale in cui versano ancora oggi molti edifici del centro storico di città colpite da terremoti, tra tutti il caso dell'Aquila è emblematico, è tale da rendere oltremodo difficoltoso quando non impossibile, il recupero statico dell'edificio senza procedere a preventiva demolizione.

La normativa nazionale introduce nella nozione di restauro e risanamento anche la finalità del ripristino e del rinnovo delle strutture portanti.

Occorre pertanto domandarsi se nel concetto di ripristino o rinnovo delle strutture portanti è configurabile la demolizione come conseguenza tecnicamente necessitata dal sisma. Si osserva come la categoria del restauro e del risanamento presupponga sempre l'esistenza attuale dell'edificio e del suo consequenziale recupero senza procedere a demolizione. Nel caso dei centri storici, stante le normative di attuazione dei PRG, la demolizione-ricostruzione è resa necessaria dalla oggettiva impossibilità di procedere al consolidamento dell'edificio pericolante e pertanto l'unica soluzione per garantire il ripristino ed il consolidamento, *leges sic stantibus*, è quello della demolizione limitata a quanto strettamente indispensabile e funzionale al maggior recupero dell'esistente. In altre parole le norme sul restauro non vietano ogni forma "invasiva" di incisione sui beni ed essendo queste preordinate alla conservazione ed al recupero la loro *ratio* sarebbe disattesa qualora si negasse a priori la possibilità di procedere ad interventi demolitori puntuali e necessitati al fine di recuperare quanto più possibile dell'esistente. La demolizione puntuale e parziale rientra nell'eccezionalità delle attività di restauro e risanamento che come tali implicano il successivo ripristino, le NTA relative al centro storico di alcune città parlano infatti di necessità di "ripristino integrale dell'involucro dell'edificio" necessario evidentemente a seguito di eventi invasivi sulla struttura. Tuttavia, qualora la frazione da demolire fosse consistente, indipendentemente dalla causa, la categoria individuata dalla giurisprudenza nella quale sussumere la fattispecie concreta, è quella della ristrutturazione edilizia o della nuova costruzione.

Vi è poi da rilevare come la normativa della regione Abruzzo pare non aver recepito ovvero disciplinato tali principi con normativa di dettaglio con la conseguenza che la normativa statale acquisisce carattere suppletorio fino a che la regione non adotti una propria disciplina nel quadro dei principi posti dal T.U. del 2001.

Così ragionando deve senz'altro trovare applicazione, per quanto riguarda i profili innovativi rispetto alla normativa regionale, la norma statale che consente il ripristino delle strutture portanti anche se, nel silenzio della norma, non appare possibile estendere la nozione di ripristino fino a comprendere l'attività di demolizione e ricostruzione anche se in tutto sovrapponibile alla precedente struttura.

La ristrutturazione edilizia

Per completezza si svolgono alcune considerazioni anche sull'istituto della ristrutturazione edilizia pur non essendo contemplata dalla norme tecniche per il centro storico.

Costituisce invece ristrutturazione edilizia, di cui all'art. 31 comma 1 lett. d) della L. n. 457 del 1978, la modifica dell'ordine in cui sono disposte le diverse parti che compongono la costruzione ed essa si differenzia sia dalla manutenzione straordinaria che dal restauro e risanamento conservativo poichè tali ultimi interventi, al contrario della ristrutturazione, lasciano inalterate le strutture anche interne dell'edificio. (v. C.d.S., sez. V, 23/7/1994 n. 807; T.A.R. Emilia Romagna – Bo – Sez. 2^a, 2/11/1999 n. 540).

Per interventi di ristrutturazione edilizia si intendono gli “interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica (TAR Lazio, Latina, sent. n. 4/2010).

In proposito, giova rammentare che la nozione di ristrutturazione edilizia, riveniente dall'art. 3, comma 1, lett. d, del d.p.r. n. 380/2001, include anche la demolizione e ricostruzione dell'immobile preesistente, con la possibilità di ottenere un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, purché la diversità sia dovuta a interventi di ripristino del fabbricato preesistente e all'inserimento al suo interno di nuovi elementi e impianti, e non alla realizzazione di nuovi volumi e alla modificazione della sagoma precedente (Cons. Stato, sez. IV, n. 1276/2007; TAR Bari, sez. III, n. 5030/2005). In altri termini, affinché possa aversi ristrutturazione previa demolizione, è indispensabile che il nuovo fabbricato risulti sostanzialmente identico nella forma, nell'altezza e nel volume rispetto a quello preesistente, in modo da integrare la fedele ricostruzione (cfr. TAR Napoli, sez. II, n. 16667/2005; TAR Umbria, n. 476/2005). Gli interventi di ristrutturazione edilizia, in sostanza, alla stessa stregua di ogni altro intervento assoggettato a permesso di costruire, devono rispettare la disciplina urbanistico-edilizia vigente ed è dunque nella strumentazione urbanistica che occorre ricercare limiti, vincoli e prescrizioni, cui gli interventi stessi devono rispondere.

In caso di ristrutturazione, dovranno considerarsi soggetti alle limitazioni imposte dalle norme urbanistiche soltanto quei parametri di edificazione, di cui l'intervento stesso preveda l'alterazione e modifica rispetto a quelli preesistenti; con la conseguenza che poiché, come s'è visto, un intervento può qualificarsi di ristrutturazione edilizia, in caso di totale demolizione, solo se la successiva ricostruzione è prevista con la stessa volumetria e sagoma dell'immobile preesistente - fatte salve le

sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica - e che l'intervento potrà dunque certamente comportare la realizzazione di un immobile nuovo quanto ad altri parametri urbanistico-ediliziari rilevanti, soltanto questi ultimi a quella disciplina dovranno conformarsi. (Cons. Stato Sez. IV, Sent., 09-07-2010, n. 4462)

Il Supremo Collegio in una recente pronuncia ha modo di affermare che la mera circostanza di fatto che l'edificio venga realizzato in un'area caratterizzata dalla demolizione di edifici preesistenti “*non trasforma ex se l'opera in una ristrutturazione. Infatti, ciò che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione è la già avvenuta trasformazione del territorio, attraverso un'edificazione di cui si conservi la struttura fisica, ovvero la cui stessa struttura fisica venga del tutto sostituita*” con una ricostruzione che, quantunque non fedele alla prima, sia comunque **rispettosa** della sagoma e della volumetria della costruzione preesistente. (Cons. Stato, sez. IV, n. 802/2011, conforme a Cons. Stato, sez. VI, n. 6214/2008)

Conclusioni

L'ammissibilità di interventi demolitori rientrano nei concetti normativi di restauro e risanamento conservativo qualora siano resi indispensabili per la salvaguardia del complesso della struttura edilizia esistente.

In altre parole, risultano ammissibili interventi puntuali di demolizione e ricostruzione che non pregiudichino il complesso edilizio come tale riconoscibile ma siano preordinati al “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”.

E' da ritenere che gli interventi che compromettano la riconoscibilità della struttura esulino dal restauro e ricadano all'interno della ristrutturazione edilizia o nuova costruzione.

*Abogado del Foro di Saragozza e dottorando di ricerca in co-tutela presso l'Università di Roma “La Sapienza” e l'Universidad de Zaragoza, Spagna