

Pubblicato il 03/06/2025

N. 00422/2025REG.PROV.COLL.
N. 00928/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 928 del 2023, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Salvatore
Giacalone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Marsala, non costituito in giudizio;

Regione Siciliana Assessorato Territorio e Ambiente, Presidenza della Regione
Siciliana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati
e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex
lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione
Seconda) n. 2409/2023, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni Regionali
appellate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2025 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale Francola e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con istanza assunta al prot. S.U.A.P. del Comune di Marsala n. -OMISSIS- del 6 settembre 2021 gli appellanti, nella loro qualità di proprietari delle aree coinvolte, domandavano il rilascio, ai sensi dell'art. 3 co. 1 lett. d) D.P.R. n. 380/2001, del permesso di costruire occorrente per la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione di un fabbricato preesistente su una certa area e ricostruzione su altra area catastalmente e fisicamente distinta con traslazione della volumetria propria dell'immobile demolito.

Il responsabile del procedimento esprimeva un parere negativo che gli appellanti impugnavano con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Seguiva, poi, la determinazione dirigenziale di rigetto n. -OMISSIS- che gli appellanti impugnavano con motivi aggiunti.

Dopo di che, il Comune rigettava, con la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, l'istanza di riesame proposta dagli appellanti che proponevano un secondo ricorso per motivi aggiunti.

Con sentenza n. 2409/2023 pubblicata il 20 luglio 2023, il T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo, sez. II: a) dichiarava inammissibile il ricorso introduttivo in quanto avente ad oggetto un atto endoprocedimentale; b) dichiarava improcedibile il primo motivo dei primi motivi aggiunti in quanto concernente la prima determinazione negativa del Dirigente poi superata dalla seconda determinazione negativa impugnata con il secondo ricorso per motivi aggiunti; c) rigettava gli ulteriori motivi di illegittimità dedotti.

Secondo il T.A.R., infatti, la nozione di ristrutturazione edilizia è stata ampliata con l'art. 10, co. 1, lett. b), D.L. n. 76/2020, conv. con modificazioni dalla L. n. 120/2020, in modo tale da ricomprendervi anche interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

Dalla lettura dei lavori preparatori alla legge di conversione emergerebbe che la ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione sarebbe finalizzata a un intervento su un'area il cui suolo è già stato consumato dall'esistenza di un edificio. L'obiettivo, dunque, degli interventi di cui al D.L. n. 76/2020 in materia edilizia sarebbe quello di consentire la "rigenerazione urbana" e di scongiurare, pertanto, il consumo di nuovo suolo, anche tramite il riutilizzo di suoli già urbanizzati. La ratio, quindi, della ristrutturazione, della demolizione e della ricostruzione con diversa area di sedime non ricomprienderebbe anche la demolizione di un edificio sito in un luogo, da ricostruire in un luogo del tutto diverso più o meno distante dal primo, essendo stata soltanto ampliata la possibilità di riutilizzare, anche in modo particolarmente ampio, il suolo già consumato.

Diversamente opinando, si rischierebbe di annullare la differenza intercorrente tra la ristrutturazione edilizia e la nuova edificazione.

Con il proposto appello gli appellanti domandavano la riforma della predetta sentenza, insistendo nelle doglianze dedotte in primo grado e dichiarate non fondate dal T.A.R..

La Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente eccepivano l'inammissibilità della proposta domanda di annullamento limitatamente alla parte in cui aveva ad oggetto il parere reso dall'A.R.T.A. e dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana in quanto atti non impugnabili.

Con ordinanza collegiale n. 756/2024 si invitavano gli appellanti a produrre la planimetria del progetto e gli eventuali allegati alla relazione tecnica in modo

da chiarire le dimensioni e la complessiva sagoma del nuovo edificio che si intendeva realizzare.

L'ordinanza veniva in seguito ottemperata con il deposito della documentazione richiesta.

All'udienza pubblica del 16 gennaio 2025 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, dopo avere udito i procuratori delle parti costituite presenti, tratteneva l'appello in decisione.

DIRITTO

La questione di diritto dedotta dagli appellanti attiene all'interpretazione della nozione di ristrutturazione edilizia contemplata dall'art. 3 co. 1 lett. *d*) D.P.R. n. 380/2001 nella formulazione recentemente modificata dall'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 (ed applicabile nella Regione Siciliana in virtù del recepimento dinamico disposto all'art. 1 L.R. 10 agosto 2016, n. 16) nella parte in cui statuisce 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, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico”*.

L'intervento proposto dagli appellanti consiste nella demolizione di un manufatto sito in un certo terreno e nella successiva edificazione in un distinto terreno e, secondo quanto sostenuto nell'appello, rientrerebbe nella richiamata nozione di *“ristrutturazione edilizia”* in ragione della prevista possibilità che l'attività di *“ricostruzione”* avvenga in un diverso *“sedime”*.

Per verificare se la tesi dell'appellante sia o meno condivisibile occorre superare le tradizionali concezioni dell'istituto in esame.

Secondo, infatti, quanto sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa, un intervento di demolizione e successiva ricostruzione può essere qualificato come ristrutturazione edilizia solo laddove vi sia una certa continuità tra la nuova opera e quella precedente alla demolizione, rinvenendosi il criterio

discretivo tra l'intervento di "*demolizione e ricostruzione*" e la "*nuova costruzione*" proprio in assenza di variazioni del volume, dell'altezza o della sagoma dell'edificio, per cui, in assenza di tali indefettibili e precise condizioni si deve parlare di intervento equiparabile a "*nuova costruzione*", da assoggettarsi alle regole proprie della corrispondente attività edilizia (cfr. Consiglio di Stato, II, 20 maggio 2019, n. 3208).

La ristrutturazione edilizia, per essere tale e non coincidere con la nuova costruzione, doveva, dunque, conservare le caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente e, quindi, l'identità della complessiva volumetria del fabbricato, e la copertura dell'area di sedime, senza alcuna variazione rispetto all'originario edificio (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 18 novembre 2014, n. 5662), con la conseguenza che, qualora tali parametri non risultino rispettati, l'intervento doveva essere qualificato come "*nuova costruzione*" e sottoposto alla disciplina prevista in materia di nuove edificazioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 agosto 2018, n. 4880; Consiglio di Stato, sez. II, 18/05/2020, n. 3153).

Tuttavia, siffatto orientamento era stato concepito in relazione ad una nozione di ristrutturazione edile ben diversa da quella attuale e comprendente 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*".

Dopo le innovazioni apportate all'art. 3 co. 1 lett. d) D.P.R. n. 380/2001 dall'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 la predetta nozione è stata notevolmente ampliata, non postulando più il rispetto di tutti quei parametri originariamente ritenuti essenziali per la sua configurabilità. La norma, infatti, adesso include nella ristrutturazione edile anche la 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'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico”.

Deve, dunque, concepirsi adesso la ristrutturazione edile secondo la rinnovata ottica desumibile dal tenore testuale della disposizione in esame volta a non vincolarla ai precedenti requisiti presupponenti una rigida “*continuità*” tra le caratteristiche strutturali dell’immobile preesistente e quelle del manufatto da realizzare, ivi inclusa l’area di edificazione.

La nozione di sedime richiamata nella nuova formulazione dell’art. 3 lett. d) D.P.R. n. 380/2001 è, infatti, molto generica e non riporta alcuna specificazione.

Donde, l’impossibilità di limitarne il concetto all’ambito perimetrale di un determinato lotto.

Se, infatti, il legislatore avesse espressamente ammesso la ristrutturazione edile in caso di ricostruzione di un manufatto preesistente su un’altra area del medesimo lotto di terreno, allora la tesi restrittiva sostenuta dal T.A.R. nella sentenza appellata sarebbe stata condivisibile, essendo chiaro l’intento di non consentire siffatta attività edile laddove realizzata mediante la demolizione di un fabbricato sito in un certo terreno e la sua riedificazione su un altro terreno.

Ma poiché il legislatore si è limitato soltanto ad ammettere la ristrutturazione anche in caso di ricostruzione di un manufatto preesistente su un diverso “*sedime*”, ossia su un’area diversa da quella originariamente occupata dal manufatto da demolire e ricostruire, deve ritenersi possibile, in assenza di specifiche indicazioni contrarie, siffatta attività edificatoria anche mediante l’utilizzo di un’area diversa, anche se appartenente ad un altro lotto.

Il sedime è, infatti, 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 intero terreno catastalmente censito.

Di conseguenza, la riconosciuta possibilità di demolire un fabbricato esistente e di ricostruirlo su un'altra area, ossia su un diverso sedime, non può ritenersi soggetta ai limiti dimensionali del terreno originariamente interessato dalla costruzione da ristrutturare, potendo, dunque, ammettersi la ricostruzione anche altrove, ossia in un diverso lotto, pur sempre nel rispetto delle capacità edificatorie proprie di quest'ultimo.

D'altra parte, in tal senso depone il novero degli elementi di novità che possono contraddistinguere l'edificio ristrutturato, potendo, invero, quest'ultimo differire da quello originario per sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, al punto da potersi desumere la volontà del legislatore di superare quell'originaria relazione di continuità strutturale che doveva necessariamente contraddistinguere l'immobile ricostruito rispetto a quello demolito.

Né, peraltro, può ritenersi che la nuova concezione della ristrutturazione edile implichi "*consumo di nuovo suolo*", poiché la scelta di ricostruire altrove presuppone pur sempre la necessità di demolire da un'altra parte e, pertanto, postula un bilanciamento tra l'edificio da realizzare e quello da eliminare.

Il che segna l'elemento distintivo della nuova ristrutturazione edile, così come delineata dall'art. 3 co. 1 lett. *d*) D.P.R. n. 380/2001 modificato dall'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, rispetto alla nuova costruzione di cui all'art. 3 co. 1 lett. *e*) D.P.R. n. 380/2001, poiché la prima presuppone pur sempre la demolizione di un preesistente manufatto a differenza della seconda che si afferma quale categoria residuale comprendente gli interventi non riconducibili in altre casistiche e, quindi, anche l'attività edificatoria del tutto autonoma ed indipendente da eventuali preesistenti edifici da demolire.

È ovvio che la scelta di edificare altrove implica la necessità di rispettare le capacità edificatorie del terreno da utilizzare, salva la possibilità di ricorrere alla cessione di cubatura.

Al riguardo, il relativo Regolamento del Comune di Marsala approvato con la delibera del Consiglio comunale n. 149 del 10 agosto 2020 prevede all'art. 3.3. che l'”Area di origine” o “Area sorgente” o “Area di decollo” e l'”Area di ricaduta” o “Area di Atterraggio” siano omogenee e che qualora ricadano in una zona classificata B/3 la distanza del fondo cessionario della cubatura rispetto al fondo cedente non sia superiore a metri lineari 1.500,00.

Considerato che nel caso in esame l'area di decollo e quella di atterraggio ricadono in due terreni aventi la medesima classificazione urbanistica di zona B/3 e distanti l'uno dall'altro circa metri 131,30 dal punto più vicino e metri 245,85 dal punto più lontano , e, quindi, meno di metri lineari 1.500,00 richiesti dal regolamento sulla cessione di cubatura, l'appello è fondato e va accolto, con conseguente riforma della sentenza appellata ed annullamento degli atti impugnati, non occorrendo indugiare anche sulle censure appositamente formulate ed in questa sede riproposte avverso il parere reso dall'A.R.T.A. n. prot. n. 2247 del 4 febbraio 2022 ed il parere reso dall'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana del 28 gennaio 2022 in quanto aventi ad oggetto atti endoprocedimentali non vincolanti.

La novità della questione di diritto esaminata giustifica la compensazione delle spese processuali del doppio grado di giudizio tra le parti costituite e l'irripetibilità delle stesse tra gli appellanti e le parti non costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, riforma la sentenza appellata ed, in accoglimento del ricorso proposto dai ricorrenti, annulla gli atti impugnati.

Compensa le spese processuali del doppio grado di giudizio tra le parti costituite, dichiarandole irripetibili nei rapporti tra i ricorrenti e le altre parti non costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare gli appellanti e tutte le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

L'ESTENSORE

Maurizio Antonio Pasquale Francola

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.