

Publicato il 25/06/2025

N. 05520/2025REG.PROV.COLL.  
N. 04377/2023 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**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4377 del 2023, proposto da Calcestruzzi del Savio s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Graziosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Cesena, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fiammetta Zoffoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza resa in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 976/2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cesena;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. La società Calcestruzzi del Savio s.r.l. ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, resa in forma semplificata, con la quale il T.a.r. Emilia Romagna, Sez. II, ha dichiarato in parte inammissibile e in parte ha respinto il ricorso di primo grado proposto dalla predetta società per:

a) l'annullamento della nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2022;

b) l'accertamento che l'intervento edilizio di demolizione e ricostruzione di un fabbricato con modifica del sedime, assentito con permesso di costruire n. 99/2015 e con SCIA in variante n. 396/2018, rientra nella categoria degli interventi di "*ristrutturazione edilizia*", di cui all'art. 3, co. 1°, lett. d), d.P.R. n. 380/2001 vigente *ratione temporis* o, in subordine, che detto intervento edilizio rientra nella categoria degli interventi di "*ristrutturazione edilizia*", di cui all'art. 3, co. 1°, lett. d), d.P.R. n. 380/2001, nel testo modificato dall'art. 10 d.l. n. 76/2020, conv. in l. n.120/2020.

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. Occorre premettere quanto segue.

2.1. In data 14 maggio 2015, la società Calcestruzzi del Savio s.r.l. ha presentato al Comune di Cesena un'istanza per il rilascio di un permesso di costruire per la "*realizzazione di un fabbricato residenziale bifamiliare previa demolizione di edificio esistente*"; il permesso di costruire n. 99/2015 veniva rilasciato dal Comune in data 22 dicembre 2015.

2.2. L'intervento edilizio veniva avviato, ma non completato (asseritamente) per la crisi determinata dalla pandemia e per l'aumento dei costi delle materie prime; allo stato, sarebbero state eseguite la demolizione del vecchio edificio e la costruzione di quello nuovo al "grezzo"; i termini di validità dei titoli edilizi sarebbero stati ripetutamente prorogati.

2.3. In data 23 marzo 2021, la società presentava al Comune di Cesena un'istanza di riqualificazione dell'intervento edilizio in questione come "*ristrutturazione edilizia*", in virtù della normativa sopravvenuta che aveva modificato l'art. 3 d.P.R. 380/2001, al fine di beneficiare delle agevolazioni fiscali (sisma - bonus ed eco-bonus); con nota del 27 aprile 2021, prot. 57681, il Comune di Cesena riscontrava la predetta richiesta, evidenziando: "*Visto quanto sopra riportato non si ritiene che la costruzione dell'edificio bifamiliare in via Germazzo previa demolizione del fabbricato esistente autorizzata con Permesso di Costruire n. 99/2015 possa essere ricondotta a un intervento di ristrutturazione edilizia*".

2.4. In data 7 luglio 2022, la società reiterava l'istanza di riqualificazione, evidenziando che l'intervento edilizio in questione doveva essere qualificato come "*ristrutturazione edilizia*", sia ai sensi della definizione normativa introdotta dal legislatore nel 2020, sia ai sensi della disciplina vigente al momento di rilascio dei titoli edilizi; con nota del 29 luglio 2022, il Comune di Cesena confermava le proprie precedenti conclusioni.

2.5. La società Calcestruzzi del Savio s.r.l. proponeva ricorso al T.a.r. Emilia Romagna, chiedendo l'annullamento della nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2022 (da ultimo richiamata) e l'accertamento che l'intervento edilizio assentito con permesso di costruire n. 99/2015 e con SCIA in variante n. 396/2018 doveva essere qualificato come "*ristrutturazione edilizia*", ai sensi dell'art. 3, co. 1°, lett. d), d.P.R. n. 380/2001 vigente *ratione temporis* o, in subordine, in base alla nuova formulazione dell'art. 3, co. 1°, lett. d), d.P.R. n. 380/2001 (nel testo modificato dall'art. 10 d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020).

2.6. Il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile la domanda di annullamento, ritenendo che l'atto impugnato non avesse valenza provvedimentale; ha respinto la domanda di accertamento, evidenziando l'insussistenza di una norma che consenta all'Amministrazione comunale di "*riqualificare*", ai soli fini della possibilità di usufruire di benefici fiscali

sopravvenuti, la natura di interventi edilizi cristallizzata in titoli edilizi validi ed efficaci.

3. Con ricorso in appello, la società ha contestato la sentenza di primo grado sotto diversi profili.

3.1. Con il primo motivo di gravame, l'odierna appellante censura il capo di sentenza relativo alla declaratoria di inammissibilità della domanda di annullamento, in relazione alla rilevata natura non provvedimento dell'atto impugnato.

Evidenzia che, al di là della qualificazione dell'atto come "parere", nella nota impugnata l'Amministrazione comunale ha esaminato nel merito la questione posta dal privato, concernente la natura dell'intervento edilizio assentito nel 2015, pervenendo alla conclusione che esso non potesse essere qualificato come "ristrutturazione edilizia" alla luce di una serie di indizi testuali e normativi, di seguito indicati:

- il fatto che nella domanda di permesso di costruire il privato avesse "barrato" la casella della "nuova costruzione";
- il richiamo alla "nuova costruzione" contenuta nel parere provinciale del 2011;
- l'assenza di prova sulla coincidenza tra i volumi demoliti e ricostruiti.

In altri termini, il Comune avrebbe esaminato approfonditamente la questione prospettata dal privato, pervenendo alla conclusione che l'intervento edilizio in questione dovesse essere qualificato come "nuova costruzione" e non come "ristrutturazione edilizia".

Sostiene che il permesso di costruire del 2015 non aveva qualificato in senso giuridico-urbanistico il progetto edificatorio, limitandosi a rappresentare che si trattava della *"realizzazione di edificio bifamiliare previa demolizione di edificio esistente"*.

A giudizio dell'appellante, l'Amministrazione comunale sarebbe intervenuta su un titolo edilizio che mancava di una propria originaria qualificazione dell'intervento proposto.

Avendo la qualificazione dell'intervento edilizio carattere autoritativo e provvedimentale, il titolo edilizio a suo tempo rilasciato sarebbe stato carente di un suo elemento costitutivo e, quindi, suscettibile di integrazione, mediante convalida.

In conclusione, a giudizio dell'appellante, l'atto impugnato (ossia, la nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2022) avrebbe natura provvedimentale, essendo intervenuto ad integrare il titolo originario; di qui la dedotta erroneità della sentenza impugnata.

3.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui è stata respinta la domanda di accertamento.

Evidenzia che il *nomen iuris* attribuito a un intervento edilizio dal privato (in sede di domanda) e/o dalla stessa Amministrazione (in sede di rilascio del titolo) non è dirimente sul piano giuridico, essendo rilevante il carattere oggettivo e sostanziale dell'intervento rispetto alla fattispecie legale astratta.

A supporto di quanto dedotto richiama alcune pronunce giurisprudenziali.

Anche ammettendo che la domanda di annullamento della nota impugnata non fosse ammissibile, il giudice di primo grado avrebbe dovuto accertare la natura giuridica dell'intervento in contestazione, come aveva chiesto in via gradata la società nel ricorso di primo grado.

L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado che ha respinto la domanda di accertamento sul rilievo della carenza di *“una specifica norma di legge in virtù della quale sussisterebbe in capo all'amministrazione comunale il potere di “riqualificare”, ai soli fini della possibilità di usufruire di benefici fiscali sopravvenuti, la natura degli interventi edilizi come cristallizzata in titoli edilizi validi ed efficaci”*.

La sentenza sarebbe contraddittoria laddove il giudice di primo grado, pur affermando l'astratta ammissibilità della domanda di accertamento atipica, avrebbe poi ritenuto inammissibile la domanda presentata dalla ricorrente.

L'appellante ritiene che nel caso di specie sussistessero i presupposti per la proposizione della domanda di accertamento, atteso che il permesso di

costruire del 2015 non conteneva una qualificazione dell'intervento edificatorio. A suo giudizio, vi sarebbe una situazione di obiettiva incertezza sulla natura dell'intervento edilizio, che era determinata proprio dalla mancanza di un pronunciamento autoritativo nel titolo edificatorio originario. L'unica risorsa a disposizione della società rimaneva quindi la possibilità di proporre ricorso al giudice amministrativo per accertare la natura dell'intervento edilizio assentito.

3.3. La società appellante ripropone quindi i motivi dedotti nel ricorso introduttivo del giudizio e non esaminati dal giudice di primo grado.

3.3.1. Con riferimento alla qualificazione dell'intervento alla data dei titoli autorizzativi, deduce: eccesso di potere, per falso presupposto di fatto e di diritto, illogicità manifesta e violazione del principio di non contraddizione.

Nella istanza di riesame, la società aveva evidenziato che l'intervento si configurava fin dall'inizio come una "ristrutturazione edilizia", in quanto:

- il d.P.R. n. 380/2001 nel testo vigente nel 2015 faceva rientrare in tale categoria ogni intervento di demolizione e ricostruzione "a parità di volume";
- l'intervento edilizio proposto era una demolizione e ricostruzione a parità di volume; tale ultimo requisito era stato espressamente imposto nel 2011 dalla Provincia di Forlì-Cesena (con nota prot. 55494/2011) come vincolo per la ammissibilità dell'intervento;
- il Comune di Cesena, con nota del 14 luglio 2011 prot. 50162, si era pronunciato in senso favorevole all'ammissibilità dell'intervento edilizio proposto, a condizione che fosse mantenuto il volume pregresso e fossero rispettate le altre indicazioni della Provincia.

Tanto premesso, la società contesta le conclusioni del Comune di Cesena.

L'argomento per cui sarebbe stata la stessa società a "barrare" la casella della "nuova costruzione" sarebbe irrilevante, perché la natura giuridica di un intervento edilizio promana direttamente dalla legge e non dipende dalla qualificazione o dal *nomen iuris* che le attribuisce il privato nella domanda.

Infondata e pretestuosa sarebbe anche l'affermazione comunale secondo cui il parere provinciale del 2011 avrebbe classificato l'intervento come "nuova costruzione"; a giudizio della appellante, il parere della Provincia sarebbe chiaro nello stabilire che i parametri sostanziali da rispettare ai fini del rilascio del titolo abilitativo (che si trattasse di una "demolizione e ricostruzione"; che la delocalizzazione fosse interna all'ambito; che fosse mantenuta l'identità del volume, pena la violazione del P.T.C.P.).

Sarebbe pretestuosa anche l'affermazione del Comune secondo la quale l'identità di volume non sarebbe stata verificata in sede di permesso di costruire né desumibile dagli elaborati del progetto; a tale riguardo, evidenzia che l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto verificare il rispetto della medesima volumetria in sede di rilascio del permesso di costruire; se poi gli atti progettuali all'epoca presentati erano idonei a dimostrare il possesso di questo requisito, l'Amministrazione avrebbe avuto l'obbligo di chiedere la loro integrazione.

La società appellante evidenzia altresì di aver depositato l'asseverazione del proprio progettista e le Tavole comparative, in cui si attesta che il volume dell'edificio ricostruito è inferiore a quello dell'edificio demolito.

3.3.2. In subordine, la società appellante invoca la qualificazione dell'intervento edilizio come "ristrutturazione edilizia", alla luce della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020.

Evidenzia che quella entrata in vigore nel 2020 è infatti una nozione di ristrutturazione edilizia tanto ampia da comprendere qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione, anche in altro sito, e senza neppure il vincolo della identità di volume.

Evidenzia che, ai fini del *superbonus* e dell'*ecobonus*, l'ordinamento tributario riconosce espressamente efficacia alle modifiche delle categorie edilizie intervenute durante l'esecuzione di un intervento di recupero edificatorio.

A suo giudizio, la modifica normativa della nozione di "ristrutturazione edilizia" inciderebbe comunque sui lavori residui e vi sarebbe quindi

l'interesse della società a far accertare che, quantomeno dal mese di luglio 2020, l'intervento edilizio è qualificabile come "ristrutturazione edilizia" e non più come "nuova costruzione".

3.4. La società appellante chiede che vengano disposti incumbenti istruttori, al fine di accertare la natura giuridica dell'intervento edilizio.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Cesena, contestando la fondatezza delle deduzioni di parte appellante e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

5. Con memoria di replica depositata in data 6 febbraio 2025, la società appellante ha ribadito sostanzialmente le proprie prospettazioni difensive.

6. All'udienza pubblica del 27 febbraio 2025, sulle conclusioni delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

7. Il ricorso in appello è infondato.

8. La questione dedotta in giudizio concerne la qualificazione giuridica (come "*nuova costruzione*" o come "*ristrutturazione edilizia*") di un intervento edilizio già in parte realizzato sulla base di un permesso di costruire (n. 99/2015) rilasciato dal Comune di Cesena in data 22 dicembre 2015, al fine di consentire alla società di usufruire di alcune agevolazioni fiscali.

9. Come è noto, la definizione di ristrutturazione edilizia, di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001, è stata oggetto di ripetute modifiche normative, avendo il legislatore progressivamente ampliato il perimetro applicativo di questa tipologia di intervento edilizio.

Ai fini della qualificazione dell'intervento edilizio assentito dal Comune di Cesena con permesso di costruire n. 99 del 22 dicembre 2015, deve farsi riferimento alla definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente al momento della adozione del titolo abilitativo, che qualificava 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. 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 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 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”.*

10. La società appellante parte da un presupposto che non trova riscontro negli atti di causa, ossia che il titolo edilizio originario fosse mancante di un elemento essenziale (la qualificazione giuridica dell'intervento edilizio proposto) e che quindi la nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2022 (impugnata con il ricorso introduttivo del giudizio) abbia provveduto a colmare questa carenza.

In realtà, sia dalla domanda di permesso di costruire, che dal permesso di costruire emergono elementi dai quali si desume la qualificazione giuridica dell'intervento edilizio come “*nuova costruzione*”.

È lo stesso legale rappresentante della società a qualificare, nella istanza di permesso di costruire, l'intervento edilizio proposto come “*nuova costruzione su area libera*”.

L'intervento edilizio richiesto dalla società è stato autorizzato dal Comune di Cesena con permesso di costruire n. 99/2015, ai sensi dell'art. 18 della l. regionale della Emilia Romagna n. 15/2013, mentre per gli interventi di ristrutturazione edilizia la medesima legge regionale prevede il ricorso alla SCIA (art. 13, comma 1, lett. d, l.r. n. 15/2013).

Nella istanza del 23 marzo 2021 di riqualificazione dell'intervento edilizio in questione, il titolare della società richiama espressamente le modifiche apportate dalla legge n. 120/2020 all'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, con

riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia (sul presupposto inespresso, ma evidente, che la disciplina pregressa non consentiva la qualificazione dell'intervento edilizio assentito nel 2015 come "*ristrutturazione edilizia*").

Anche nella successiva istanza del 15 ottobre 2021, il titolare della società si sofferma diffusamente sulle modifiche apportate dal legislatore nel 2020 al regime giuridico degli interventi di ristrutturazione edilizia.

11. Sulla base degli elementi sopra richiamati, ritiene il Collegio che non possa essere condivisa la tesi della appellante secondo la quale il Comune di Cesena, con nota del 29 luglio 2022, sia intervenuto a integrare un elemento del permesso di costruire (asseritamente) carente, ma sia stata la società a chiedere al Comune in sostanza una riqualificazione "ora per allora" dell'intervento edilizio autorizzato con il permesso di costruire n. 99/2015, al fine di usufruire di benefici fiscali introdotti dalla normativa sopravvenuta.

Alla nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2022 deve essere attribuita valenza meramente confermativa della qualificazione giuridica desumibile dal titolo edilizio; di qui l'inammissibilità della domanda di annullamento, che, notoriamente, non può riguardare atti meramente confermativi.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati la distinzione tra atti di conferma in senso proprio e atti meramente confermativi viene ravvisata nella circostanza che l'atto successivo sia stato adottato o meno senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi, escludendosi che possa considerarsi meramente confermativo rispetto ad un atto precedente l'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata; ricorre invece l'atto meramente confermativo, non impugnabile, allorché l'Amministrazione si limiti a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione (cfr. Consiglio di

Stato, Sez. III, 2 febbraio 2024 n. 1102; Consiglio di Stato, Sez. V, 9 maggio 2023, n. 4642).

Nel caso di specie, la nota del Comune di Cesena del 29 luglio 2009 non ha natura dispositiva e non risulta essere stata preceduta da una rinnovata istruttoria; in essa il responsabile del procedimento, richiamata la propria precedente nota del 27 aprile 2021 prot. 57681, ne conferma il contenuto in ordine alla qualificazione giuridica dell'intervento edilizio in questione, sulla base della mera ricognizione dei dati desumibili dal titolo abilitativo rilasciato.

12. Con riguardo alla domanda di accertamento presentata dalla ricorrente (odierna appellante), questa Sezione (sentenza 2 maggio 2023 n. 4402) ha avuto modo di ribadire, conformemente all'orientamento giurisprudenziale prevalente, che il codice del processo amministrativo ha ammesso l'esperibilità della domanda di accertamento con riferimento ad ipotesi tipizzate (art. 31, comma 4, c.p.a.; art. 34, comma 5, c.p.a.; art. 114, comma 4, c.p.a.; artt. 121 e 122 c.p.a.) e che la c.d. "*domanda di accertamento atipica*" (al cui *genus* deve essere ricondotta quella formulata dalla società ricorrente, in assenza di espressa previsione normativa) deve ritenersi ammissibile soltanto con riferimento a quelle vicende in cui essa si configuri come l'unico strumento di tutela azionabile dall'interessato per salvaguardare la sua sfera giuridica (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 luglio 2011, n. 15; Consiglio di Stato, Sez. V, 31 gennaio 2012 n. 472).

Ne consegue che non può ritenersi ammissibile una domanda di accertamento della natura giuridica di un intervento edilizio, in contrasto con quanto desumibile (direttamente o indirettamente) da provvedimenti amministrativi che hanno acquisito il carattere della definitività.

13. Oltre a ciò, anche a voler ritenere in astratto ammissibile una tale forma di domanda, non sarebbe in concreto possibile procedere ad alcuna forma di accertamento, atteso che il fabbricato preesistente è stato demolito e non si può più procedere alla verifica del fatto che la volumetria del fabbricato da realizzare sia pari a quella del fabbricato demolito (la cui consistenza

volumetrica non è ricavabile neppure dagli elaborati a suo tempo presentati); come sopra evidenziato, l'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001 nel testo vigente *ratione temporis* ricomprendeva nella nozione di ristrutturazione edilizia anche “*quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente*”; la medesima volumetria era dunque espressamente individuata dal legislatore quale requisito per qualificare gli interventi di demolizione e ricostruzione come “ristrutturazione edilizia”.

Di qui l'inaammissibilità anche della istanza istruttoria formulata dalla società appellante.

14. Con riguardo poi alla considerazione secondo cui, ai fini dell'accesso ai benefici fiscali sopravvenuti, rilevi non la qualificazione giuridica conferita dal titolo edilizio, ma la normativa esistente al momento della realizzazione dell'opera (con la conseguenza che per le opere non ancora eseguite dovrebbe farsi riferimento alla normativa attualmente vigente), trattasi all'evidenza di questioni che, concernendo la verifica dei presupposti di ammissione ai predetti benefici fiscali, esulano all'evidenza dalla cognizione del presente giudizio.

15. In conclusione, per le ragioni sopra richiamate, il ricorso in appello deve essere respinto.

16. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, sono poste a carico della società appellante, secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento in favore del Comune di Cesena delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025

con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

Rosario Carrano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Paolo Marotta**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Carbone**

**IL SEGRETARIO**