

Copia Conforme



Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
Sezione Prima



Adunanza del 24 gennaio 2022

Protocollo n. 95/2021

OGGETTO: Richiesta di parere - Art.3, lettera d) D.P.R. 380/2001 e s. m. i. Interventi di ristrutturazione edilizia in ambiti sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D. Lgs. 22 gennaio 2004, n.42. Precisazioni applicative del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – Servizio Tecnico Centrale del 11.08.2021, prot. n. 7944.

LA SEZIONE

VISTA la nota prot. n. 9659 del 21/10/2021 con la quale il Servizio Tecnico Centrale – Divisione Tecnica 1 ha trasmesso la richiesta di parere e la documentazione relativa alla questione in oggetto;

VISTE la nota n. 10124 del 05/11/2021 con la quale è stata nominata la Commissione relatrice e la nota n. 10213 del 09/11/2021 con la quale la Commissione è stata integrata;

ESAMINATA la documentazione pervenuta;

UDITA la Commissione Relatrice (AVAGNINA, MARTINO, KARRER, CAMPAGNA, CARDINALE, MICELI, MORONI, TRAPLETTI, MIANO, D'ALESSANDRO)



PREMESSO

Con nota protocollo n. 9659 del 21/10/2021 il Servizio Tecnico Centrale – Divisione I ha trasmesso una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'art.3, lettera d) del dPR 380/2001 per la parte in cui si riferisce a interventi di demolizione e ricostruzione su immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al dlgs. 22 gennaio 2004, n.42.

Si riporta, di seguito, il testo integrale della nota sopra citata.

“Con nota PEC prot. n. 29097 del 15.10.2021 acquisita, in pari data, ai protocolli di questo Consiglio Superiore n. 9463 e n.9464 (All.1), il Comune di Tolentino, nel richiamare la nota interpretativa prot. n. 7944 dell'11.08.2021 di questo Servizio Tecnico Centrale (All.2) ha richiesto un parere in ordine all'interpretazione legislativa resa da parte del Ministero della Cultura in sede di risposta scritta all'Interrogazione a risposta immediata in Commissione 5-06704 presentata dall'On.le Cortelazzo Piergiorgio (cfr. testo di martedì 21 settembre 2021, seduta n.568, pubblicato mercoledì 22 settembre 2021, nell'allegato al bollettino in Commissione VIII (Ambiente) n.5- 06704), rispetto al contenuto della prefata nota di questo Consiglio. In particolare con la sopracitata nota, indirizzata alla Città di Bassano del Grappa, questo Consiglio Superiore - richiamandosi, tra l'altro, ad una precedente nota interpretativa dello stesso Consiglio dell'8 luglio 2021 prot. n. 6865 (All.3) - ha ritenuto che “per immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) - sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco - sia consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella “ristrutturazione edilizia”, che nella definizione del D.P.R. 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente”, purché “tali interventi siano sempre inquadrati all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali e siano sottoposti, comunque, al rilascio di nulla osta da parte delle Amministrazioni competenti per la tutela del vincolo”. Con il richiamato Atto della Camera - Interrogazione a risposta immediata in commissione 5- 06704, il Ministero della Cultura ha rappresentato quanto segue: “Il legislatore – tanto nella previgente formulazione (immobili sottoposti a vincoli), quanto in quella introdotta dal decreto-legge n. 76/2020 (immobili sottoposti a tutela) – ha riferito la clausola di salvaguardia in esame agli « immobili », termine che include sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali, sia gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti.”, indicando, pertanto, che la norma comprende non solo gli edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico, ma anche gli edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio. Alla luce della riduttiva interpretazione legislativa resa dal Ministero della cultura, rispetto al contenuto della nota prot. n. 7944 dell'11.08.2021 di questo Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ai fini della corretta applicazione della norma in questione, il Comune di Tolentino ha posto i seguenti quesiti: - se sia possibile classificare come “ristrutturazione edilizia”, per immobili inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice), esclusivamente gli interventi ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria, parimenti ai beni culturali di cui alla Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, coerentemente con i consolidati orientamenti della giurisprudenza (cfr. Corte di Cassazione e Giudice amministrativo, richiamati dal Ministero della cultura nel recente atto della Camera); - in alternativa, in un'ottica ampliativa della norma, qualora sia possibile classificare come “ristrutturazione edilizia”, con riferimento ai beni tutelati paesaggisticamente, anche gli interventi comportanti modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume



preesistente, se la locuzione "all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali": - voglia significare che sia sufficiente che la previsione della "ristrutturazione edilizia" sia genericamente prevista tra gli interventi ammessi e consentiti dalla norma dello strumento urbanistico nella zona oggetto di intervento edilizio, - ovvero se debba essere espressamente specificata nelle previsioni regolamentari, ad esempio all'interno delle Norme Tecniche di Attuazione dello strumento urbanistico e che per tali zone la "ristrutturazione edilizia" consenta anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente per immobili privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco, benché inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice). Il Comune di Tolentino ha, infine, precisato che quanto richiesto riveste carattere di urgenza e particolare rilevanza alla luce dei benefici fiscali, quale il Superbonus al 110%, riservato ad interventi classificati nella "ristrutturazione edilizia" ed escluso per interventi classificati come "nuova costruzione", di cui alla lettera e), punto 1, dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001. La questione evidenziata ed il suo corretto inquadramento normativo appaiono assumere contorni di assoluta rilevanza, sia in termini di ricaduta sia economica che procedurale-amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli aspetti connessi al riconoscimento dei vigenti benefici fiscali. Le sottese valutazioni di merito dell'intera questione, di notevole spessore teorico e che appaiono comportare complessi profili interpretativi di carattere giuridico ed amministrativo, suggeriscono la necessità di interessare la competente Sezione 1^a di questo Consesso, per l'ottenimento di un autorevole e compiuto parere di merito".

Si riporta, di seguito, anche la nota inviata al Servizio Tecnico Centrale dal Comune di Tolentino, citato nella nota del Servizio Tecnico Centrale, sopra riportata.

"Si richiama la nota interpretativa di codesto Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – Servizio Tecnico Centrale - dell'11 agosto 2021 prot. n. 7944, con la quale si precisa "che per immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) - sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco - sia consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella "ristrutturazione edilizia", che nella definizione del D.P.R. 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente. Tali interventi vanno, tuttavia, sempre inquadrati all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali e sono da sottoporre, comunque, al rilascio di nulla osta da parte delle Amministrazioni competenti per la tutela del vincolo."

Con tale chiarimento si precisa che è possibile classificare come "ristrutturazione edilizia" gli interventi che prevedano anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente, limitatamente agli immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice), sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco, purché tali interventi siano, tuttavia, sempre inquadrati all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali.

Con recente Atto della Camera - Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-06704, presentato da CORTELAZZO Piergiorgio, testo di Martedì 21 settembre 2021, seduta n. 568, Risposta scritta pubblicata Mercoledì 22 settembre 2021, nell'allegato al bollettino in Commissione VIII (Ambiente) 5-06704, il Ministero della cultura ha rappresentato quanto segue: "Il legislatore – tanto nella previgente formulazione (immobili sottoposti a vincoli), quanto in quella introdotta dal decreto-legge n. 76/2020 (immobili sottoposti a tutela) – ha riferito la clausola di salvaguardia in esame agli « immobili », termine che include sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali, sia gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti.", indicando che la norma comprende pertanto non solo gli edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico ma anche gli edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire



privi di pregio”.

Alla luce della riduttiva interpretazione legislativa resa da parte del Ministero della cultura, rispetto al parere di codesto spettabile Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ai fini della corretta applicazione della norma si chiede se sia possibile:

- classificare come “ristrutturazione edilizia” per immobili inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) esclusivamente gli interventi ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria, parimenti ai beni culturali di cui alla Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, coerentemente con i consolidati orientamenti della giurisprudenza (Corte di cassazione e Giudice amministrativo - richiamati dal Ministero della cultura nel recente atto della Camera).*
- altrimenti, in ottica ampliativa della norma, qualora sia possibile classificare come “ristrutturazione edilizia” per beni tutelati paesaggisticamente, anche gli interventi comportanti modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente, la locuzione “all’interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali”, - voglia significare che è sufficiente che la previsione della “ristrutturazione edilizia” sia genericamente tra gli interventi ammessi e consentiti dalla norma dello strumento urbanistico nella zona oggetto di intervento edilizio, - ovvero, se deve essere espressamente specificato nelle previsioni regolamentari, ad esempio all’interno delle Norme Tecniche di Attuazione dello strumento urbanistico, che per tali zone la “ristrutturazione edilizia” consenta anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente per immobili privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco, benché inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice).*

Quanto richiesto, riveste carattere di urgenza e particolare rilevanza alla luce dei benefici fiscali, quale il Superbonus al 110% riservato ad interventi classificati nella “ristrutturazione edilizia” ed escluso per interventi classificati nella “nuova costruzione”, di cui alla lettera e), punto 1, dell’art. 3 del D.P.R. 380/2001”.

Va precisato che il quesito posto dal Comune di Tolentino è stato preceduto da numerosi altri, analoghi per oggetto, propositi da altri Enti territoriali – fra cui il Comune di Genova – da Ordini professionali o da singoli cittadini.

Le pronunce intervenute da parte del Servizio Tecnico Centrale, non sempre connotate dal necessario approfondimento e coordinamento, hanno suggerito la necessità di pervenire all’espressione di un effettivo parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, incardinando della questione presso la competente I Sezione dell’Organo consultivo.

Fra le numerose richieste di chiarimento pervenute al Consiglio Superiore dei lavori pubblici, si ritiene utile richiamarne alcune, ai fini del rilievo assunto nei confronti dell’argomento oggetto del presente parere.

In particolare il Comune di Genova ha allegato alla propria istanza di parere una circolare emanata dalla Regione Liguria e inviata a tutti i comuni del territorio regionale, in cui l’art. 3, lettera d). del DPR 380/2001, viene interpretato come segue:

“.....I richiamati limiti stabiliti per la qualificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia risultano invero volti a precludere effetti di alterazione degli elementi delle costruzioni da preservare, per cui risulta coerente ritenere che per “immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” siano da intendersi gli edifici oggetto di specifica tutela ai sensi del



codice dei beni culturali e del paesaggio e, quindi, gli edifici soggetti a vincolo monumentale nonché negli edifici soggetti a vincolo paesaggistico di cui alle lettere a e b) del comma 1 dell'articolo 136 del d.lgs. 42/2004 e s.m.". (Il testo è visionabile sul sito internet della Regione Liguria nella sezione "Argomenti").

Molto articolata è altresì la disamina dell'argomento contenuta in numerose note inviate dagli Ordini degli Architetti PPC, degli Ingegneri e del Collegio dei Geometri di Isernia e Campobasso.

CONSIDERATO

Il quesito in esame fa riferimento ad interventi di "demolizione e ricostruzione" di immobili tutelati ai sensi del decreto legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42 recante Codice dei beni culturali e del paesaggio (nel seguito Codice).

Come è noto l'attività di "demolizione e ricostruzione" è ricompresa nel DPR 380/2001 - Testo unico dell'edilizia - – fin dalla sua emanazione - all'interno della "ristrutturazione edilizia", definita all'art. 3, lettera d). Tale articolo è stato modificato più volte e, da ultimo, dall'articolo 10, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, nel modo seguente:

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", 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 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 può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi 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 tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, 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". [La sottolineatura è redazionale]

La norma predetta – la cui conseguenza diretta in termini procedurali è quella di escludere dal novero delle “nuove costruzioni” gli interventi di “demolizione e ricostruzione” di edifici esistenti - prevede una “clausola di salvaguardia” per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice, nonché per quelli ricadenti nelle zone A o zone assimilabili, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

Venendo alla questione oggetto del presente parere, la richiesta contenuta nella nota del Comune di Tolentino - ma presente, con diverse sfumature in tutte le altre richieste pervenute al Consiglio Superiore dei lavori pubblici sull'argomento - è finalizzata a conoscere se la citata “clausola di salvaguardia” sia da riferirsi indistintamente a tutti gli immobili tutelati ai sensi del Codice o se, intendendo per immobili quelli connotati da una consistenza edilizia, debba essere riferita solo a quei beni caratterizzati da interesse storico-artistico.

Data la complessità concettuale e giuridica dell'argomento appare utile una preliminare ricostruzione generale del quadro normativo di riferimento.

Il Codice stabilisce che il “patrimonio culturale” della Nazione è composto dai *beni culturali* e dai *beni paesaggistici*. Essi rappresentano un insieme di beni, individuati per legge o in base alla legge e costituzionalmente tutelati. Si tratta di beni con caratteri distintivi diversi, cui corrispondono specifiche procedure di individuazione, di tutela e distinte competenze in materia. I primi si sostanziano, per come stabilito dal Codice, in beni mobili e immobili, i secondi in beni immobili e aree.

Essi sono pertanto oggetto di un regime “speciale” in base al quale ogni attività che li riguardi è soggetto ad autorizzazione che costituisce “atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

Nel caso dei *beni culturali*, cui è dedicata la Parte II del Codice, la competenza esclusiva in termini di tutela è del Ministero della cultura che la esercita tramite i propri organi periferici (le Soprintendenze). Appare di tutta evidenza che non sia possibile riferire – se non in casi eccezionali - un'attività di “demolizione e ricostruzione” a beni immobili tutelati ai sensi della Parte II del citato Codice, visto che la tutela include anche la consistenza materiale del bene e che, comunque, qualsiasi intervento concernente tale tipo di beni, deve essere preventivamente autorizzato dalla Soprintendenza competente per territorio.

Per quanto attiene i *beni paesaggistici* – cui dedicata la Parte III del Codice - questi si sostanziano in immobili e in aree indicati all'art. 134 del Codice che recita:

“1. Sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;
- b) le aree di cui all'articolo 142;
- c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156”.

L'articolo 136 del Codice individua gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico:

- “a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;

- c) *i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;*
d) *le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”.*

L'articolo 142 individua le “aree tutelate per legge”, quelle cioè che sono sottoposte a tutela indipendentemente dal loro valore paesaggistico effettivo, ma per l'appartenenza ad un determinato insieme categoriale.

Nel caso dei *beni paesaggistici* la competenza - ivi inclusa quella autorizzatoria nei confronti degli interventi su tali beni - è delle Regioni, che la esercitano direttamente o per delega ai Comuni, previo parere della Soprintendenza competente per territorio. Tale parere è sempre obbligatorio, ma può essere o meno vincolante in base a quanto disposto dell'art. 146, comma 5 del Codice.

La tutela paesaggistica è quindi attività molto più complessa, sia in termini oggettivi, che soggettivi, che procedurali, perché interseca la materia del “governo del territorio”, che vede la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

In tal senso è sempre stato difficile, e oggetto di tensioni e contrapposizioni che riemergono ciclicamente, l'esercizio della tutela del “paesaggio”, nella difficoltà, fra l'altro, di contemperare le esigenze dell'evoluzione di una comunità e delle conseguenti trasformazioni indotte all'ambiente in cui risiede e la tutela dei caratteri distintivi, naturali e artificiali, che caratterizzano il territorio di insediamento.

Tale difficoltà è nuovamente emersa in occasione della modifica apportata dalla Legge 120/2020 all'articolo 3 del DPR 380/2001 (nel seguito TUE – Testo unico dell'edilizia) sopra integralmente riportato.

Il tema, come si è detto, attiene, in termini generali, la “demolizione e ricostruzione” di immobili esistenti e, in particolare, di quelli sottoposti a specifiche tutele.

Interessante, da questo punto di vista, è l'evoluzione che ha subito l'articolo citato per quanto attiene la “demolizione e ricostruzione di edifici esistenti”.

Nel testo originale si parlava di “*fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente*”.

Con le modifiche introdotte dal decreto legislativo 301/2002, dalla frase predetta scompaiono il sedime e le caratteristiche dei materiali.

La legge 98/2013 elimina anche la parola “sagoma”, introduce la possibilità di ricostruire edifici crollati o demoliti e aggiunge la clausola di salvaguardia dei beni tutelati dal Codice nei seguenti termini: “*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 edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente*”.

Pertanto, prima dell'emanazione della legge 120/2020 un intervento di demolizione e ricostruzione poteva essere qualificato come “ristrutturazione edilizia”, in termini generali, se l'immobile ricostruito avesse rispettato la volumetria di quello demolito e, in riferimento agli immobili tutelati ai sensi del Codice, oltre alla volumetria, anche la sagoma.

La legge 120/2020 ha invece liberalizzato completamente l'attività di trasformazione edilizia consentendo di realizzare un immobile completamente diverso per *sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*". In termini volumetrici, a parte l'uso equivoco del termine "caratteristiche planivolumetriche", sono ammessi incrementi *"nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali"* per promuovere interventi di "rigenerazione urbana".

La stessa legge ha invece inasprito i limiti previsti in riferimento agli immobili tutelati ai sensi del Codice per i quali si è passati, nell'attività di demolizione e ricostruzione qualificabile come "ristrutturazione edilizia", dal rispetto di "volumetria e sagoma" a quello di "sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e di volumetria".

L'applicazione della norma, per come modificata dalla legge 120/2020, ha evidentemente creato problemi interpretativi, tanto che il 12/12/2020 è stata emanata una circolare a firma congiunta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per la pubblica amministrazione.

In tale circolare, che è dedicata all'intero articolo 10 della Legge 120/2020, in merito all'argomento della "demolizione e ricostruzione" in esame, si afferma quanto segue:

"c) un maggior rigore della previsione relativa agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42/2004:

mentre in precedenza la demolizione e ricostruzione di detti immobili poteva qualificarsi come ristrutturazione edilizia solo ove ne fosse rispettata la sagoma originaria, oggi si richiede il mantenimento di "sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche" e si precisa che non devono essere previsti incrementi di volumetria;

d) l'equiparazione agli edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 di quelli ubicati nelle zone omogenee A e in quelle ad esse assimilabili in base ai piani urbanistici comunali, nonché "nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico", fatte salve "le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici".

Il richiamo ai parametri introdotti dal decreto – legge n. 76/2020 (sagoma, sedime, prospetti, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche) assume rilievo, a contrario, per quanto riguarda il regime degli edifici sottoposti a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 ovvero ubicati in zona A e assimilate, laddove l'eventuale modifica di tali parametri comporta l'impossibilità di ricondurre l'intervento alla categoria della ristrutturazione edilizia e il suo assoggettamento al regime autorizzatorio delle nuove costruzioni (fatte salve, per la seconda categoria di edifici sopra indicati, le diverse previsioni di legge o degli strumenti urbanistici, come meglio in appresso precisato).

(....)

2.4. Quanto al regime degli edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, si è già sottolineato che la soluzione adottata dal decreto – legge n. 76/2020 per assicurare la loro tutela è stata quella di escludere che possano qualificarsi come ristrutturazione edilizia gli interventi comportanti una loro demolizione e ricostruzione non solo nei casi in cui ne sia modificata la sagoma (come previsto nella disciplina previgente), ma anche nei casi di mutamenti del sedime, dei prospetti e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Sotto tale profilo, il regime degli edifici in questione si atteggia in modo "speculare" rispetto a quello degli edifici non vincolati, nel senso che ciò che per questi ultimi ricade nella definizione di ristrutturazione comporta invece per i primi l'applicazione del regime delle nuove costruzioni. Altrettanto non può dirsi per gli edifici ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444/1968 e in zone a queste assimilate dai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici ovvero nelle aree comunque di particolare pregio storico o architettonico, atteso che in



questi casi l'equiparazione voluta dal legislatore al regime degli edifici vincolati è solo tendenziale, essendo espressamente fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici.

Tale inciso fa innanzitutto salva la validità di eventuali disposizioni di leggi regionali, che consentano, anche per le aree in questione, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche con limiti meno stringenti di quelli individuati dall'art. 3 del testo unico per gli edifici vincolati ex d.lgs. n. 42/2004. Inoltre, la clausola di "salvezza" in discorso consente di ritenere ammissibili anche per gli edifici ubicati in dette zone le variazioni imposte dalla normativa antisismica, energetica, sull'accessibilità etc., ferme restando, come è ovvio, le valutazioni delle Amministrazioni competenti in ordine alla compatibilità degli interventi con il regime eventualmente previsto per i medesimi edifici.

La clausola conferma, altresì, la legittimità delle eventuali previsioni degli strumenti urbanistici (sia generali che attuativi) con cui si consentano, anche per le zone A e assimilate e per i centri storici, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione entro limiti meno stringenti di quelli ordinariamente stabiliti dalla norma primaria in esame (fermi restando in ogni caso gli ulteriori limiti rivenienti da altre norme del testo unico)".

La circolare interministeriale sopra citata, ha portato la Regione Liguria ad emanare, a sua volta, una circolare destinata ai comuni della regione stessa, in cui si afferma, fra l'altro:

"Con la circolare ministeriale è stato chiarito che il riferimento, contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera d) D.p.r. 380/2001 e s.m., agli "immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" è da intendersi fatto agli edifici oggetto di specifico vincolo e, quindi, non è riferibile in generale agli immobili ricadenti in qualsiasi zona soggetta a vincolo paesaggistico (ad esempio edificio non soggetto a vincolo specifico, ma ricadente in area vincolata ai sensi dell'art. 142 d.lgs. 42/2004). I richiamati limiti stabiliti per la qualificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia risultano invero volti a precludere effetti di alterazione degli elementi delle costruzioni da preservare, per cui risulta coerente ritenere che per "immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" siano da intendersi gli edifici oggetto di specifica tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio e, quindi, gli edifici soggetti a vincolo monumentale nonché negli edifici soggetti a vincolo paesaggistico di cui alle lettere a e b) del comma 1 dell'articolo 136 del d.lgs. 42/2004 e s.m."

Come si può desumere dagli atti citati, l'interpretazione della norma in esame, è tutta giocata sul significato da attribuire alla parola "immobili" e quindi all'oggetto della tutela. In effetti nella circolare interministeriale sopra riportata si usa quasi esclusivamente il termine "edifici".

E proprio sull'estensione giuridica del termine "immobili" è incentrata la risposta del Ministero della cultura – amministrazione dello Stato titolare di competenza diretta in materia - che ha confermato l'applicabilità del disposto normativo recato dall'art. 3, lettera d) del TUE a tutti gli immobili tutelati ai sensi del Codice, ricomprendendo in questi, sia gli edifici, che le aree, argomentando nel modo seguente.

"....

Il legislatore – tanto nella previgente formulazione (immobili sottoposti a vincoli), quanto in quella introdotta dal decreto-legge n. 76/2020 (immobili sottoposti a tutela) – ha riferito la clausola di salvaguardia in esame agli «immobili», termine che include sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali, sia gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti. In entrambi i casi si è dunque in presenza di «immobili», ai sensi del codice civile.



La norma comprende pertanto non solo gli edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico ma anche gli edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio. La scelta operata dal legislatore è coerente con la nozione stessa di tutela del paesaggio, la quale si riferisce alla «forma» del territorio, nei suoi profili di pregio estetico e testimoniale, atteso che – secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale – «Il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo» (Corte, cost. n. 367 del 2007).

Conseguentemente, la tutela paesaggistica intende preservare la conformazione dello stato dei luoghi, salvaguardando il territorio da qualsiasi trasformazione che sia esteticamente percepibile, e include, pertanto, anche gli interventi realizzati su edifici compresi in ambiti vincolati nel loro complesso.

La disposizione risulta coerente con i consolidati orientamenti della giurisprudenza.

In particolare, la Corte di Cassazione ha, in più occasioni, affermato che la deroga al regime ordinario della «ristrutturazione edilizia» debba trovare applicazione. «anche quando il vincolo paesaggistico riguarda una zona e non un singolo immobile» (Cass. pen. Sez. III, sent. 8 marzo 2016, n. 33043).

*Parimenti, il Giudice amministrativo ha ripetutamente sottolineato come la locuzione «**immobili sottoposti a tutela**» debba essere intesa in senso ampio, «non coincidendo con il singolo edificio ma comprendendo anche le aree e i terreni oggetto di tutela» (cfr. TAR Sardegna, sentenza n. 772 del 2017)».*

Applicando la norma nel senso indicato dal Ministero della cultura, ne consegue che le attività di “demolizione e ricostruzione” di immobili tutelati ai sensi del Codice possono essere attuate, esattamente come avveniva in precedenza, purché autorizzate dall’organo preposto alla tutela del bene e ricomprese fra le attività di “ristrutturazione edilizia”, a condizione che siano mantenuti “*sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria*”. Ove queste condizioni non siano rispettate l’intervento, dal punto di vista del titolo abilitativo, si qualifica come “nuova costruzione”, con tutto quello che ne consegue in termini procedurali e anche - e sta qui il vero motivo del contendere – in termini di accesso ai benefici fiscali attualmente previsti, come peraltro segnalato nella nota del Comune di Tolentino riportata in Premesse.

Infatti il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, all’art. 119, comma 3, ha esteso i benefici fiscali anche agli interventi di demolizione e ricostruzione rientranti nel campo della “ristrutturazione edilizia”, con detrazioni – come noto - sino al 110%.

La norma in esame sarebbe, quindi, a detta del Ministero della cultura, chiara e “*coerente con i consolidati orientamenti della giurisprudenza*”. Di diverso avviso, invece, come si è visto, buona parte delle interpretazioni che ne sono state date soprattutto dagli Enti territoriali – fra cui la Regione Liguria.

Va rilevato, a favore dell’interpretazione data dal Ministero della cultura, che se il legislatore avesse voluto escludere alcune fattispecie dalla “clausola di salvaguardia” in questione, non avrebbe fatto generico riferimento al Codice, ma avrebbe indicato, con precisione, la fattispecie oggetto di limitazione, con specifico richiamo alle pertinenti parti del Codice stesso.

In conclusione, tralasciando gli interventi sui *beni culturali*, in relazione ai quali non ha senso disquisire sulla tematica della “demolizione e ricostruzione”, la vera questione è quella

relativa all'applicazione di tale tematica ai *beni paesaggistici* e, fra questi, segnatamente quelli tutelati ai sensi dell'art. 142 (Aree tutelate per legge), nonché alle zone A e assimilate e per i centri storici, aspetto di cui si è parlato poco, anche nelle numerose richieste di interpretazione citate e che, invece, costituisce elemento di non minore rilevanza.

Come si è detto la norma, per come formulata, non sembra interpretabile nel senso auspicato dai numerosi richiedenti, vista anche la netta presa di posizione del Ministero della cultura competente. Ciò non significa che la norma non possa essere commentata e, se necessario, modificata. In quest'ottica deve essere letto il contenuto della "nota interpretativa" del Servizio Tecnico citata dal Comune di Tolentino nella nota riportata in premesse.

Appare utile, quindi, richiamare nuovamente le conseguenze dell'applicazione letterale della norma: un immobile tutelato ai sensi del Codice, o ricadente nelle zone A e assimilate e per i centri storici, può essere "demolito e ricostruito", ma perché tale intervento possa essere qualificato come "ristrutturazione edilizia" e non come "nuova costruzione", è necessario che sia ricostruito rispettando la sagoma, i prospetti, il sedime e le caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e che non siano previsti incrementi di volume. Pertanto, ricordando che l'intervento deve comunque essere preventivamente autorizzato dal soggetto cui è demandata la tutela del bene, o previsto negli strumenti di piano, il problema ha quale riferimento il *titolo abilitativo* e non la tutela del bene, procedura che è sostanzialmente estranea alla problematica in esame.

La Sezione ritiene che sarebbe necessaria un'approfondita e non preconcepita riflessione sul tema in questione - anche in relazione al tema di grande attualità della c.d. "rigenerazione urbana", che rappresenta una opportunità, che deve, però, essere governata - avendo sempre ben presente la distinzione fra le procedure e gli strumenti previsti per legge per la tutela di determinati beni e il controllo delle trasformazioni del territorio attuata da soggetti diversi attraverso lo strumento del *titolo abilitativo*.

Questa riflessione era già stata avviata da un Gruppo di lavoro istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici - rappresentativo di tutti i soggetti coinvolti nella complessa materia - che ha prodotto una proposta di testo normativo finalizzato a sostituire il TUE, che necessita, da molto tempo, di una totale rivisitazione.

In tale proposta sono stati totalmente ridefiniti i tipi di intervento di trasformazione del territorio in relazione alla reale incidenza degli stessi, nonché il rapporto che li lega alle procedure autorizzative, i c.d. titoli abilitativi, in un'ottica di effettiva e corretta semplificazione.

In particolare si è operata una chiara distinzione fra gli interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente, definiti nel modo seguente:

a) gli interventi di ristrutturazione urbanistica, ossia quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio, o assetto insediativo consolidato, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, infrastrutturali ed impiantistici, anche comportanti modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, della rete stradale e delle opere di urbanizzazione in genere, che diano luogo ad un diverso tessuto urbanistico-edilizio o assetto insediativo;

b) gli interventi di sostituzione edilizia, intesi come demolizione e ricostruzione non fedele di edifici esistenti, anche con contestuale incremento di volumetria, e con diversa sagoma, articolazione, destinazione d'uso o collocazione nell'area di intervento. Gli interventi di

sostituzione edilizia possono comprendere l'adeguamento funzionale delle opere di urbanizzazione ad essi correlate;

c) gli interventi di addizione volumetrica, intendendosi per tali gli ampliamenti degli edifici all'esterno della sagoma esistente realizzati in aderenza o sopraelevazione. Tali addizioni costituiscono integrazioni dimensionali dell'edificio preesistente e pertanto non possono dar luogo a nuovi edifici o manufatti con specifica e autonoma configurazione.

d) gli interventi di ricostruzione, intendendosi per tali il ripristino parziale o totale di fabbricati andati totalmente o parzialmente distrutti, per vetustà, calamità naturali, eventi bellici o cause accidentali, o demoliti per comprovate esigenze di interesse pubblico, dei quali sia possibile accertare la preesistente consistenza e configurazione”.

e gli interventi di adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente, definiti come segue:

“a) gli interventi di ristrutturazione edilizia, ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad organismi edilizi in tutto o in parte diversi da quelli preesistenti. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi della costruzione, le modifiche, anche sistematiche, ai prospetti degli edifici, il mutamento, anche urbanisticamente rilevante, della destinazione d'uso, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali modeste modifiche di sagoma e aumenti della volumetria complessiva necessari per l'adeguamento alla normativa antisismica, ovvero finalizzati ad adeguamenti igienico-sanitari, energetici e funzionali dell'organismo edilizio, anche per abbattimento delle barriere architettoniche, purché non configurabili come addizioni volumetriche ai sensi del comma 2, lettera c). Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma e area di sedime dell'organismo edilizio preesistente, fatte salve le modeste traslazioni di quest'ultima finalizzate al riposizionamento dell'edificio all'esterno di fasce di rispetto o di aree con vincoli di inedificabilità assoluta;

b) gli interventi di restauro e risanamento conservativo, ovvero quelli rivolti a conservare gli organismi edilizi e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali degli organismi stessi, ne consentano forme di utilizzazione compatibili, anche mediante mutamento urbanisticamente rilevante delle destinazioni d'uso, purché compatibile con le finalità di tutela dei predetti elementi. Tali interventi possono comprendere il consolidamento, il ripristino e il rinnovo di elementi costitutivi della costruzione, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti tecnologici richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

c) gli interventi di manutenzione straordinaria, ovvero le opere e le modifiche necessarie per rinnovare o sostituire parti anche strutturali degli edifici e delle costruzioni in genere, nonché le opere edilizie correlate all'inserimento di nuovi impianti tecnologici ovvero alla sostituzione o all'integrazione sostanziale di quelli esistenti, sempre che dette opere e modifiche non alterino la volumetria complessiva e la sagoma degli edifici e non comportino mutamenti delle destinazioni d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricomprese anche la realizzazione, la modifica e la traslazione delle partizioni interne delle unità immobiliari, nonché le modifiche puntuali, non sistematiche, ai prospetti degli edifici; sono altresì ricompresi gli interventi consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere, anche se comportanti la variazione delle superfici delle

singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva e la sagoma degli edifici;

d) gli interventi di manutenzione ordinaria, ovvero le opere edilizie di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e delle costruzioni in genere, di coibentazione o impermeabilizzazione delle coperture, nonché le opere edilizie, diverse da quelle di cui alla lettera c), correlate ad interventi di integrazione, adeguamento o efficientamento degli impianti tecnologici esistenti”.

Come si può evincere è stata proposta, in riferimento alla tematica in questione, una chiara distinzione fra la “**sostituzione edilizia**” intesa come “*demolizione e ricostruzione non fedele di edifici esistenti, anche con contestuale incremento di volumetria, e con diversa sagoma, articolazione, destinazione d’uso o collocazione nell’area di intervento*” e la “**ristrutturazione edilizia**” che, ricomprende al proprio interno “*gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma e area di sedime dell’organismo edilizio preesistente, fatte salve le modeste traslazioni di quest’ultima finalizzate al riposizionamento dell’edificio all’esterno di fasce di rispetto o di aree con vincoli di inedificabilità assoluta*”.

In termini di titolo abilitativo era prevista l’esclusione del ricorso al permesso di costruire sia per la “sostituzione edilizia”, che per la “ristrutturazione edilizia”.

In conclusione la Sezione ritiene che la questione esaminata non possa che essere risolta tramite una modifica della norma di riferimento attualmente costituita dal DPR 380/2001, modifica che come si è detto deve essere frutto di una visione organica che preveda il totale ripensamento della complessa materia.

Deve essere parimenti segnalato - trattando la questione in esame del patrimonio edilizio esistente e comunque di attività connesse alla “rigenerazione urbana - il ruolo giocato nel “governo del territorio” dagli strumenti di piano, fra cui il *piano paesaggistico*, che è specificamente finalizzato alla tutela del “paesaggio” ed al governo delle sue possibili trasformazioni, ivi inclusa la “demolizione e ricostruzione” di edifici ricadenti in aree tutelate dalla legge o dagli strumenti urbanistici. Al di là dell’aspetto procedurale rappresentato dal titolo abilitativo collegato ad una determinata attività di trasformazione del territorio, è quindi nello strumento di piano che deve trovare composizione, nel caso in esame, la tutela del paesaggio e l’inevitabile trasformazione del territorio antropizzato, evitando, però, inerzie dei soggetti preposti a tale tutela, come quelle che portarono lo Stato ad emanare la nota legge Galasso con la quale sono state sottoposte a tutela intere porzioni del territorio nazionale.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione, all’unanimità, è del

PARERE

esposto nei considerato che precedono.

PER COPIA CONFORME

Il Segretario della I Sezione

(Ing. Ignazio TERRANOVA)

