

Macerata li 15 febbraio 2022

La ristrutturazione edilizia dopo la normativa c.d. “semplificazioni” e la qualificazione degli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche in zone soggette a tutela paesaggistica ai sensi della Parte III del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

1. La nuova definizione delle due tipologie di ristrutturazione

L’art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 6 giugno 2001 n. 380 come novellato dalla normativa c.c. “semplificazioni”, ossia dall’art. 10, comma 1, lettera b), della legge 11 settembre 2020 n. 120 del 2020, introduce una nuova e importantissima definizione della ristrutturazione edilizia.

Per coglierne la portata innovativa andrebbe svolto un *excursus* “storico” sulla evoluzione del testo normativo nell’ultimo ventennio, non possibile in questa sede (al riguardo può vedersi il conciso e completo articolo di Antonio Verderosa intitolato “La ristrutturazione edilizia, gli interventi modificativi nel tempo e la circolare MIMS e Funzione pubblica del 2 dicembre 2020”, 27 novembre 2021, in Lexambiente, rivista giuridica internet a cura di Luca Ramacci¹).

Ai nostri fini è sufficiente segnalare che sin dall’impianto del DPR n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) si rinvenivano due diverse discipline della ristrutturazione edilizia, rispettivamente definite all’art. 3 comma 1 lett. d) e all’art. 10 comma 1 lett. c).

La prima tipologia era riferita nel testo originario agli interventi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Essi, denominati di ristrutturazione edilizia, comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Vi sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e

¹ Il dr. Ramacci -sia detto per inciso- è Presidente di sezione della Corte di Cassazione penale, la cui sezione III ha dato un apporto decisivo alla giurisprudenza in materia edilizia e urbanistica, seppure in buona parte ad avviso di molti commentatori “creativo” e non condivisibile, cfr Botteon, Il superbonus 110%, Lexitalia rivista internet, dicembre 2021, nelle pagine finali.

caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

La seconda tipologia rientrava negli interventi qualificati dall'art.3 comma 1 lett. e) come trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, intesi non secondo una apposita definizione, ma in via residuale, ossia come interventi non compresi nelle categorie precedenti. Fra questi, il testo originario dell'art. 10 comma 1 lett. c) assoggettava a permesso di costruire gli interventi pur essi denominati di ristrutturazione edilizia che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Appare evidente che l'elemento differenziatore fra le due tipologie di ristrutturazione non era la demolizione e ricostruzione (ossia la radicalità dell'impatto sulla struttura fisica), tanto è vero che la stessa era consentita senza permesso di costruire, seppur con obbligo di mantenimento della sagoma, ma andava rinvenuto in altri parametri indicati dalle norme stesse.

Il legislatore ha compiuto successivamente vari tentativi, esitanti e formulati in modo infelice, di ampliare tali definizioni.

In tale contesto iniziale e nella sua evoluzione va segnalata la resistenza costante della giurisprudenza amministrativa e penale a interpretare in senso ampio la nozione di ristrutturazione edilizia dell'art. 3 lett. d), che potremmo definire non tanto leggera (visto che gli interventi possono anche essere radicali dal punto di vista strutturale) quanto "conservativa" (ossia ritenuta normativamente di minore impatto urbanistico: per l'uso di tale espressione vedasi anche TAR Lombardia Brescia I 26/9/2018 n.916, che contiene una utile sintesi delle vicende normative), individuando il valore da tutelare per evitare la nuova costruzione nel mantenimento delle caratteristiche (non strutturali ma) planivolumetriche fisiche o funzionali dell'immobile, interpretando in senso sempre molto rigoroso le timide progressive formulazioni della norma (dapprima la sagoma, ma poi in successive stesure si è parlato di tipologia, prospetti, destinazione e altro).

2. Le limitazioni della ristrutturazione "conservativa" per gli immobili tutelati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e altri

E' importante notare ai nostri fini che il legislatore, mentre veniva ampliando il perimetro della ristrutturazione "conservativa", sempre ha mantenuto prescrizioni restrittive per gli immobili più sensibili. All'esito delle varie modifiche, infatti, il testo dell'art. 3 lett. d) era consolidato nel senso che "rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e

Avv. ANDREA CALZOLAIO
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

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”.

Parimenti il testo dell'art. 10 comma 1 lett. c) del DPR n. 380 era consolidato nel considerare ristrutturazione di maggiore impatto, soggetta a permesso di costruire, quella che porti a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comporti modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comporti mutamenti della destinazione d'uso, nonché comporti modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

Si noti che la espressione limitativa è riferita a “immobili sottoposti ai vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42”, definizione che troveremo sostanzialmente riprodotta nelle norme oggi vigenti.

Insomma, anche prima della riforma odierna, l'intervento conservativo per gli immobili vincolati del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (d'ora in avanti solo codice) non poteva modificare la sagoma e per le zone A non poteva modificare la destinazione.

La odierna normativa semplificazioni, ossia l'art. 10 comma 1 lettera b) della legge n. 120 del 2020, aggiunge alla definizione di base dell'art. 3 lett. d) una elencazione fortemente innovativa di interventi riconducibili alla nozione di ristrutturazione (nella quale vengono mantenute le esitanti e parziali modifiche precedenti). Ora negli interventi di ristrutturazione “conservativa” rientrano demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche tipologiche e planivolumetriche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sulla accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e l'efficientamento energetico, nonché, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

La svolta è evidente: nessun limite è imposto alla ricostruzione in termini di sagoma prospetti e altro e perfino, nei casi consentiti dalla normativa applicabile, all'aumento di cubatura per promuovere la rigenerazione urbana.

Difficile negare che per tal via e entro tali limiti la nuova costruzione non solo fisica, ma anche tipologica e dimensionale, viene decisamente attratta dal legislatore nella nozione di ristrutturazione “conservativa”.

Avv. ANDREA CALZOLAIO

Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

Lo scopo di politica edilizia e urbanistica perseguito dal legislatore è evidente ed è lo stesso di tutta la normativa statale e regionale relativa al “piano casa” (oltre che di norme regionali in materia, incluse quelle sul dimensionamento degli strumenti urbanistici e sulla limitazione delle varianti agli stessi): migliorare la qualità energetica degli edifici esistenti e facilitare la rigenerazione e la saturazione edificatoria del territorio mediante il “recupero” in senso ampio del patrimonio edilizio esistente, evitando ulteriore pernicioso consumo di suolo.

Tuttavia la dialettica politica ha indotto il legislatore a ribadire e rafforzare nell’art. 3 comma 1 lett. d) una prescrizione limitativa della nuova nozione di ristrutturazione “conservativa”, espressa nei seguenti termini: “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”.

Simmetricamente il legislatore ha modificato anche l’art. 10 comma 1 lett. c) del DPR n. 380, nel senso di assoggettare a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42².

Notiamo preliminarmente la imprecisione di linguaggio, presente nelle varie stesure dell’art. 3 del DPR n. 380, laddove si riferiscono alla “ristrutturazione edilizia” in genere, mentre più correttamente si sarebbe dovuta introdurre la specificazione “di cui al presente articolo”, ossia (secondo la terminologia da noi qui proposta) quella “conservativa”, visto e considerato che anche nel successivo art. 10 si parla espressamente di ristrutturazione edilizia, in tal caso equiparata a nuova costruzione.

Merita segnalare per converso che l’art. 119 comma 3 del decreto rilancio (DL n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020) non incorre in alcun equivoco linguistico in quanto

² Le sottolineature evidenziano alcune parti di testo particolarmente rilevanti ai nostri fini.

estende i benefici dei commi 1 e 2 non agli interventi di ristrutturazione in genere ma specificamente agli interventi di demolizione e ricostruzione “di cui all’art. 3 comma 1 lett. d del DPR n. 380/2001”.

Dal coordinamento delle disposizioni urbanistiche e fiscali emerge che un precipuo effetto della normativa in discorso, nella misura in cui realizza per dir così la traslazione di determinati interventi di demo-ricostruzione di immobili tutelati dall’art. 3 lett. d) all’art. 10 lett. c), è quello non di vietare siffatti interventi (che restano consentiti se conformi alle norme applicabili), ma di sottrarli ai benefici fiscali che la legge riserva testualmente all’art. 3 e non all’art. 10.

Il che costituisce il frutto di una scelta, seppur criticabile e criticata da molte parti, visto che per certi aspetti ci si aspetterebbe al contrario che il legislatore favorisca la ristrutturazione degli immobili obsoleti proprio nelle zone di maggiore rilevanza paesaggistica o paesistica, essendo essa ivi meglio garantita nel suo effetto migliorativo del paesaggio, in quanto sottoposta a controllo specifico della Soprintendenza e della Regione.

Per di più è particolarmente vaga, diremmo dire perfino inquietante nella sua genericità, la estensione di tale così incisiva limitazione a non meglio definite “zone assimilate” alle zone A.

3. La identificazione degli immobili cui si applicano le limitazioni imposte dalla legge: vincoli individuali o (anche) vincoli di zona?

Così chiarito il contesto, l’interrogativo che vogliamo affrontare riguarda la identificazione degli immobili cui si applicano le limitazioni imposte dalla legge in riferimento agli immobili tutelati dal codice.

Notiamo subito che l’art. 3 del DPR n. 380 introduce l’insieme delle limitazioni con la formula “rimane fermo”, come a dire che si tratta di una conferma di limitazioni previgenti, il che è esatto se non altro perché, come riferito, le prescrizioni limitative erano già presenti nella precedente stesura delle norme in riferimento agli “immobili sottoposti ai vincoli” del D. Lgs n. 42.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa e penale aveva chiarito che non possono operarsi distinzioni a seconda della fonte e della natura del vincolo.

Ne consegue che la limitazione si applicherà anche nei casi di beni vincolati ai sensi della parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché nei casi in cui detti vincoli comportino un regime di inedificabilità non già assoluta ma solo relativa, sicché

un intervento che incide su un'area soggetta a vincolo paesaggistico e non rispetta il limite della sagoma preesistente va correttamente qualificato come intervento di nuova costruzione³.

La nuova formulazione degli articoli 3 e 10 è sostanzialmente sovrapponibile a quella usata in precedenza, in quanto la espressione “immobili sottoposti a tutela” non sembra sostanzialmente diversa da quella “immobili sottoposti ai vincoli” del Codice dei beni culturali e ambientali (in breve codice).

Il che costituisce un primo indizio di continuità anche interpretativa.

Anzi, possiamo aggiungere che il codice tutela sia i beni culturali in senso stretto (cui è dedicata la parte II) sia i beni paesaggistici (cui è dedicata la parte III) e a ben vedere il passaggio dall'espressione precedente (immobili sottoposti ai vincoli del codice) a quella attuale (immobili sottoposti a tutela dal codice) avvalorata la onnicomprensività del richiamo al codice, atteso che esso parla per i beni culturali di dichiarazione di interesse culturale (art. 13) e per i beni paesaggistici di dichiarazione di rilevante interesse pubblico (art. 140), cui altri articoli aggiungono per entrambe le tipologie i beni tutelati per legge. L'espressione vincoli o vincolati compare in vari luoghi del testo normativo ed è abituale nel linguaggio corrente, ma non ha valore definitorio della tutela. Da tale punto di vista, l'uso del termine “tutela” appare più appropriato e per certi versi più comprensivo del termine “vincoli”. Di ciò vi è conferma al paragrafo 9 del pregevole atto dell'Ufficio legislativo del Ministero della Cultura 22 settembre 2021 prot. 31477-A sul quale torneremo fra breve.

Non si vedono quindi ragioni per attribuire alle parole usate dal legislatore un significato diverso da quello risultante dal loro tenore letterale, che riguarda qualunque bene immobile “tutelato” dal codice, senza distinguere gli immobili consistenti in singoli manufatti da quelli consistenti in aree o zone.

Altri indicatori nel medesimo senso sono agevolmente ritraibili da una lettura complessiva del testo. Le norme infatti dispongono espressamente la limitazione non solo per gli immobili sottoposti a tutela codicistica ma anche “per quelli ubicati” nelle zone A e nelle zone a queste assimilabili: non appare ragionevole affermare che la preclusione degli immobili tutelati dal codice si riferisca solo a quelli tutelati nella loro

³ Così TAR Toscana III 7/2/2019 n. 210 e 5 aprile 2016 n.582, TAR Lombardia Milano II 30/11/2016 n.2274, Cassazione penale III 8/3/2016 n. 33043. Va segnalata la recentissima sentenza penale Cass, III 31 dicembre 2021 n. 47426 che (mentre ribadisce una tesi di principio che lo scrivente non condivide in ordine alla sostanziale irrilevanza penale del permesso di costruire ove ritenuto illegittimo dal giudice penale), sul punto che qui interessa costituisce la ennesima conferma che la precedente stesura dell'art. 3 lett. d) induce a considerare come reato gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici vincolati anche quando il vincolo paesaggistico riguarda una zona e non un singolo immobile.

individualità, posto che la stessa preclusione viene imposta e si applica agli immobili che sono puramente e semplicemente ubicati in intere zone del territorio comunale al di fuori di qualunque tutela codicistica e quindi per definizione di qualunque rilevanza del pregio individuale intrinseco dei singoli immobili.

Si arriverebbe insomma a un illogico minor rigore per gli immobili ubicati in zone la cui tutela è imposta con procedimenti regolati dal codice in base a preminenti e omogenei profili di pubblico interesse codificati da norme statali, rispetto a quelli ubicati in zone “assimilate alle zone A”, ossia individuate al mero livello di strumenti urbanistici comunali, in base a criteri variabili caso per caso.

In sede di prima applicazione della nuova normativa, la circolare congiunta dei ministeri (M.I.M.S. e F.P.) del 2 dicembre 2020 non si occupa specificamente del problema in discorso, ma a pag. 3 lett. b) sembra dare per scontata la medesima precedente latitudine applicativa, sottolineando solo il maggior rigore delle nuove preclusioni, in quanto le precedenti erano limitate al mantenimento della sagoma mentre le nuove aggiungono alla sagoma anche prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Il che allude per il resto a una continuità della nuova normativa rispetto alla precedente.

Di contrario avviso è l’atto del Consiglio superiore dei lavori pubblici 11 agosto 2021 n. 7944, con il quale detto CSLP esprime l’avviso che le due tipologie di beni disciplinate dal codice presentano caratteri distintivi diversi, che per i beni culturali non vi è luogo per definizione a parlare di demolizione e ricostruzione ma semmai di restauro e che per i beni paesaggistici una analoga preclusione opererebbe per quelli tutelati individualmente (art. 136) e per quelli tutelati dai piani paesaggistici (art. 143), non invece per quelli inclusi in aree tutelate per legge (oggetto del pur non richiamato art. 142) seppur privi di intrinseco e riconosciuto valore

L’atto CSLP è una risposta a una richiesta di precisazioni interpretative ed è rivolto alla Città di Bassano del Grappa autore della richiesta, oltre che per conoscenza al MIMS, al Ministero della Cultura, all’ANCI e a un gruppo di Comuni veneti. Dunque obiettivamente non si tratta di una circolare ma di un parere interpretativo. Inoltre, non in disparte la invero dubbia competenza istituzionale del CSLP in materia, il parere non manca di evidenziare la necessità di coinvolgere il Ministero della Cultura, di cui espressamente riconosce la competenza in materia di codice dei beni culturale e paesaggistici.

Si tratta di elementi che riconducono nei giusti limiti la valenza interpretativa di tale atto.

Non vi è dubbio tuttavia che esso proviene da fonte autorevole e ha avuto ampia risonanza, anche perché ANCI, Associazione nazionale dei Comuni Italiani, ha ritenuto di valorizzarlo presso tutti gli associati con una nota informativa 9 settembre 2021, per sua natura tale da suscitare una specifica attenzione dei Comuni, fermo restando che

anche tale nota informativa segnala la necessità di coinvolgere il Ministero della Cultura e le Regioni.

Nel merito la spiegazione data dal CSLP alla sua interpretazione è che per i beni individualmente vincolati (sia come beni culturali che come beni paesaggistici) la demolizione e ricostruzione sarebbe a priori esclusa dalla legge, il che giustifica la limitazione preclusiva, a differenza di quelli privi di pregio, il cui vincolo riguarda la zona e quindi non preclude di per sé la demo-ricostruzione.

L'argomento non pare né perspicuo né convincente.

La preclusione della demolizione è applicabile ai beni sottoposti a dichiarazione di interesse culturale, che ne presuppone la conservazione o il "restauro" (come dice l'atto del CSLP), ma non è altrettanto ovvia per le singole bellezze paesaggistiche, il cui vincolo riguarda l'insieme del contesto naturalistico e antropizzato e non singoli edifici in se stessi, il che in senso assoluto non preclude la sostituzione del patrimonio edilizio, ove autorizzata dall'autorità preposta.

Dunque sul piano logico è corretto che il legislatore della materia edilizia e urbanistica decida di circondare di maggiori cautele la demo-ricostruzione degli immobili nelle zone vincolate (equiparandola a nuova costruzione e sottoponendola a permesso di costruire), e ciò non a minore, bensì a maggior ragione perché la natura del vincolo (paesaggistico) richiede particolare cautela anche dal punto di vista autorizzatorio, ma non vieta di per sé in assoluto una tale tipologia di intervento.

L'atto del CSLP è stato accolto dai commentatori con una reazione duplice e contestuale, nel senso di rimarcare la erroneità della ivi proposta interpretazione delle norme di riferimento e al contempo di esprimere una diffusa critica alle norme stesse, seppur ritenuta non risolvibile in sede interpretativa.

Ne è scaturito un florilegio pressochè unanime di interventi critici verso la interpretazione del CSLP, ritenuta contrastante col significato delle norme, ma anche verso il contenuto delle norme in quanto tali⁴.

Particolarmente chiaro e condivisibile sembra il breve testo di Dario Meneguzzo⁵; esso è significativamente e ironicamente intitolato "Così è se vi pare: gli interventi di

⁴ Senza pretesa di impossibile completezza, possono segnalarsi gli interventi agevolmente reperibili in internet di Ermete del Prato il 3 settembre 2021, di Sara Occhipinti il 24 settembre 2021, di Maria Elena Sinigaglia il 20 ottobre 2021 (che si schiera a favore delle tesi del CSLP ma chiede espressamente un intervento del legislatore), di Andrea di Leo il 28 ottobre 2021 (che prospetta dubbi di costituzionalità delle norme), di INARSIND associazione sindacale di architetti e ingegneri liberi professionisti (che critica le norme e chiede chiarimenti al Ministero delle infrastrutture coinvolgendo, si noti, la Commissioni di esperti istituita per la revisione del DPR n. 380).

Avv. ANDREA CALZOLAIO

Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

ristrutturazione edilizia per immobili inseriti in aree soggette a vincolo di tutela paesaggistica” ed afferma a chiare lettere che la interpretazione del CSLP è una vistosa forzatura, proponendo tuttavia al legislatore di approvare una disposizione migliore e meno limitativa dell’attuale.

Ma quel che a ben vedere più conta è la reazione del Ministero della Cultura, la cui competenza è preminente in materia di beni culturali e paesaggistici nonché di applicazione del codice. Tale reazione si è articolata in diversi scritti, a partire dalla risposta data a una interrogazione parlamentare, e poi espressa nel citato e ben motivato parere del Servizio Legislativo in data 22 settembre 2021 e nelle circolari 4 ottobre 2021 n. 38, 15 ottobre 2021 n. 44 e 10 novembre 2021 n. 47 del 2021⁶.

Ad avviso dello scrivente, la limitazione voluta dal legislatore è riferita e trova la sua ragion d’essere non nel pregio intrinseco degli immobili ma nella esigenza di tutelare il pregio del contesto (aree o zone) in cui sono inseriti, tutelato dal codice e rientrante nella tutela del paesaggio (vedine in particolare il paragrafo 8).

E’ insomma in gioco la rilevanza giuridica e la tutela del paesaggio, quale risulta dalla Convenzione europea del paesaggio, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d’Europa a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, che impone agli Stati (art. 5 lett. a) di “riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”. Essa definisce il paesaggio (art 1, lett. a) come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” (nozione tradotta e recepita dall’art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004).

Quando si pongono limiti agli interventi nelle zone tutelate dal codice nelle zone individuate in ragione del loro valore paesaggistico si difende un valore e un bene che concorre alla tutela del territorio e, pur senza confondere le due nozioni, dell’ambiente in senso lato⁷.

⁵ L’articolo è stato pubblicato il 22 settembre 2021 sulla rivista informatica Italiajus, che si occupa di diritto amministrativo e dedica ampio spazio e urbanistica ed edilizia.

⁶ Il parere del Servizio Legislativo contiene una disamina ad avviso dello scrivente particolarmente convincente non solo del tenore letterale delle disposizioni, sopra illustrato, ma anche del contesto valoriale su cui si fondano le norme, cui rinviamo.

⁷ Per la nozione giuridica di paesaggio inclusiva di nessi e distinzione rispetto alla nozione giuridica di ambiente, può vedersi l’accurata motivazione della recentissima sentenza Consiglio di Stato IV 28 gennaio 2022 n. 624.

Avv. ANDREA CALZOLAIO
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

La tesi qui sostenuta non pare utilmente contrastabile in riferimento alla direttiva 2012/27/UE volta ad aumentare il tasso delle ristrutturazioni come veicolo di risparmio energetico.

Infatti da un lato l'esigenza di favorire le ristrutturazioni non implica un obbligo di incentivare i relativi interventi, venendo anzi in gioco un aspetto della discrezionalità del legislatore, in tema di scelta dei criteri di preferenza nella distribuzione di una risorsa per sua natura scarsa, quale il beneficio fiscale, e della priorità data in tal senso al valore della conservazione del paesaggio, sicuramente rilevante anche nel diritto europeo, di cui può far parte a pieno titolo una tendenziale (seppur opinabile e criticabile, ma non per ciò solo illegittima) preferenza per la conservazione dello stato attuale degli edifici o per un minor impatto innovativo della loro trasformazione nelle zone tutelate.

Dall'altro lato poi, come nota la prefata circolare Ministero della Cultura bac n. 44, il criterio interpretativo che sottrae determinati interventi demo-ricostruttivi all'ambito applicativo dell'art. 3 lett. d) non impedisce l'accoglimento di istanze in tal senso ma richiede la loro diversa qualificazione come interventi di nuova costruzione. Premesso che dovrebbe meglio parlarsi di interventi di ristrutturazione edilizia inquadrati nell'art. 10 lett. c) del medesimo DPR n. 380 e come tali assimilati a nuova costruzione, essi risultano sottratti al beneficio fiscale ma non per questo vietati.

Alla luce dei numerosi e convergenti elementi esposti (fra cui il significato letterale delle parole usate e il testo complessivo della norma, la interpretazione dei commentatori pressoché unanime, la motivata posizione assunta dal Ministero della Cultura e, non ultima, la giurisprudenza amministrativa e penale formatasi in precedenza su un testo normativo analogo), ad onta della incertezza indotta dal parere del CSLP, è convinzione dello scrivente che gli interventi di demolizione e ricostruzione di immobili non vincolati nella loro individualità ma ubicati in zone sottoposte a tutela in base al Codice vanno qualificati alla stregua non dell'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR n. 380, bensì dell'art. 10 comma 1 lett.c del medesimo DPR.