

DL Aiuti

**Nuove semplificazioni
per la demolizione e
ricostruzione nelle
aree vincolate**

18 Luglio 2022

Sono **in vigore dal 16 luglio scorso** le nuove disposizioni che modificano le norme contenute nel Dpr 380/2001 “Testo Unico Edilizia” (*art. 3, comma 1, lettera d) e art. 10, comma 1, lettera c)* in tema di classificazione degli interventi di **demolizione e ricostruzione** e di **ripristino di edifici crollati o demoliti** nell’ambito della **ristrutturazione edilizia qualora riguardanti gli immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004.**

Grazie all’intensa **azione di sensibilizzazione** da parte dell’**ANCE** è ora possibile eseguire come **ristrutturazione edilizia “pesante”** (e non più come nuova costruzione) – previa presentazione del **Permesso di costruire** o della **SCIA in alternativa al Permesso di costruire** – gli interventi **demo-ricostruttivi o di ripristino con diverse caratteristiche** (*sagoma, prospetti, sedime, volume ecc.*) sugli immobili ricadenti **nelle aree di cui all’art. 136, comma 1, lett. c) e d) del D.lgs. 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”** e cioè **quelle vincolate mediante decreto o piano paesaggistico regionale.**

Le modifiche al Testo Unico Edilizia sono state introdotte dal **comma 1-ter dell’articolo 14 del Decreto Legge 17 maggio 2022, n. 50**, cd. “Decreto aiuti”, come inserito dalla **legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91 (G.U. n. 164 del 15 luglio 2022).**

L’esclusione di queste tipologie di immobili si affianca a quella già prevista di recente dal **Decreto Legge 17/2022**, cd. “Decreto energia” per gli edifici ricadenti nelle aree soggette a vincolo paesaggistico per legge ai sensi dell’articolo 142 del D.lgs. 42/2004, cd. *aree ex Galasso (fra cui rientrano, ad esempio, i territori costieri, quelli contermini ai fiumi e ai laghi, gli ambiti ricompresi nel perimetro dei parchi e in generale tutto il territorio nazionale sopra i 1.200 metri di altitudine sugli appennini o sopra 1.600 metri sulle alpi).*

Si ricorda che le modifiche del DL 50/2022 e del DL 17/2022 intervengono a risolvere, seppure non in modo definitivo come auspicato e proposto dall’Ance, la questione sorta con il Decreto Legge 76/2020 che, modificando proprio gli artt. 3 e 10 del Dpr 380/2001, ha introdotto norme estremamente restrittive per gli interventi di demolizione e ricostruzione e di ripristino degli edifici crollati o demoliti qualora riguardanti immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004 e quelli ubicati nei centri storici.

In particolare, a seguito del DL 76/2020, questi interventi rientrano nella ristrutturazione edilizia solo se “fedelissimi” e cioè senza alcuna modifica dei

parametri edilizi (sagoma, sedime, prospetti, ecc.). Viceversa, in presenza di modifiche anche ad uno solo dei parametri, la demolizione e ricostruzione di questi immobili rientra nella “nuova costruzione”, con tutte le **difficoltà** connesse alla **mancata previsione nei piani urbanistici di tale categoria di intervento, all’aggravio dell’onerosità e all’impossibilità di usufruire di numerosi incentivi fiscali** attualmente previsti per l’efficientamento energetico e il miglioramento sismico.

Gli ambiti territoriali di cui all’art. 136, comma 1, lettere c) e d) del D.lgs. 42/2004

La **modifica** inserita dalla **Legge di conversione del Decreto aiuti** interviene a porre un’**eccezione** a questa regola con riferimento a **specifiche tipologie di aree soggette a vincolo paesaggistico e cioè** quelle indicate all’articolo **136, comma 1, lettere c) e d) del D.lgs. 42/2004** e tutelate con apposito provvedimento amministrativo (*decreto ministeriale o regionale o comunque altro apposito atto previsto dalla legislazione previgente come specificato nell’art. 157 del D.lgs. 42/2004*) ovvero individuate e vincolate nell’ambito del piano paesaggistico regionale.

Si tratta in particolare dei seguenti ambiti territoriali:

- **i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici** (lettera c);
- **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** (lettera d).

In queste zone sono presenti molti immobili non aventi nessun particolare pregio che, grazie alla nuova norma, potranno essere demoliti e ricostruiti più agevolmente.

In pratica, a seguito delle nuove norme come risultanti dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione, sugli immobili ricadenti **in queste aree**, le operazioni **demo-ricostruttive e gli interventi di ripristino degli edifici crollati o demoliti con modifica dei relativi parametri** (*sagoma, volume, prospetti, ecc..*) sono ora:

- **classificate come ristrutturazione edilizia e non più come nuova costruzione** (*nuovo art. 3, comma 1, lettera d*);
- **eseguibili** previa presentazione di **permesso di costruire o di Scia in alternativa a permesso di costruire in quanto inquadrabili come ristrutturazione edilizia cd. “pesante”** (*nuovo articolo 10, comma 1, lettera c*).

Sono **esclusi** da tale modifica e, pertanto, continueranno ad essere **classificati come nuova costruzione** gli interventi con **modifica delle caratteristiche preesistenti** qualora interessanti:

- gli **immobili soggetti a vincolo culturale** ai sensi della **Parte II del D.lgs. 42/2004**;
- gli **immobili indicati all'articolo 136, comma 1, lett. a) e b) del D.lgs. 42/2004** cd. vincoli paesaggistici puntuali, perché relativi a singoli edifici.

Di seguito una **tabella riepilogativa** della demolizione e ricostruzione in seguito alle modifiche dei Decreti Legge 17/2022 e 50/2022:

<i>Zone e edifici soggetti a vincoli paesaggistici</i>	<i>Demolizione e ricostruzione con UGUALE sagoma, sedime, prospetti, volume, ecc.</i>	<i>Demolizione e ricostruzione con DIVERSA sagoma, sedime, prospetti, volumetria, ecc.</i>
Zone ed edifici non tutelati ai sensi del D.lgs. 42/2004	Ristrutturazione edilizia (Scia)	Ristrutturazione edilizia (PdC/ Scia in alternativa al PdC)
Zone ed edifici tutelati ai sensi degli artt. 136, comma 1, lett. c) e d) e 142 del D.lgs. 42/2004	Ristrutturazione edilizia (Scia)	Ristrutturazione edilizia (PdC/ Scia in alternativa al PdC)
Edifici tutelati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a) e b) del D.lgs. 42/2004	Ristrutturazione edilizia (Scia)	Nuova costruzione (PdC/ Scia in alternativa al PdC qualora sia disciplinata da piani attuativi comunque denominati che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive ovvero qualora sia in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche)

Problematiche interpretative relative ai centri e nuclei storici

La nuova formulazione dell'art. 3, comma 1, lettera d) del Dpr 380/2001 presenta una **apparente contraddizione** che potrebbe di fatto portare ad un'**incoerenza applicativa**. Da un lato, infatti, si consente la possibilità di escludere dal regime restrittivo della norma (*ossia di qualificare come ristrutturazione edilizia le operazioni demo-ricostruttive con modifica anche di un solo parametro es. prospetto*) gli immobili che ricadono in centri e nuclei storici vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1 lettera c), mentre, dall'altro, **non si è intervenuti espressamente per consentire l'esclusione degli immobili ricadenti nelle zone A del DM 1444/68** (o assimilabili in base alla normativa regionale o locale), nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico o architettonico.

La norma come ora formulata, continuando a fare riferimento alle zone A e ai centri e nuclei storici, palesa un **evidente paradosso** poiché le novità del DL 50/2022 potrebbero di fatto trovare applicazione in queste realtà territoriali qualora soggette a vincolo paesaggistico, mentre in centri storici non vincolati la demolizione e ricostruzione continuerebbe ad essere qualificata come nuova costruzione.

Peraltro un **ulteriore effetto paradossale** si potrebbe avere in quelle zone A caratterizzate da una vasta estensione territoriale (*come in alcuni grandi centri urbani*), con riferimento alle quali le novità del DL 50/2022 si potrebbero ritenere applicabili ai centri e nuclei storici vincolati, mentre negli altri ambiti territoriali comunque ricompresi nelle zone A (*ma al di fuori dei centri e nuclei storici*) la demolizione e ricostruzione continuerebbe ad essere qualificata come nuova costruzione.

Nell'ottica di **garantire una applicazione certa e coerente della nuova norma**, si potrebbe ipotizzare che, **in applicazione dei principi generali del diritto sulla successione delle leggi nel tempo**, la parte della norma che considera le zone A e i centri e nuclei storici (continuando a qualificare come nuova costruzione le demolizioni e ricostruzioni con modifiche dei parametri in queste realtà urbane) sia **implicitamente superata in quanto contrastante con la nuova disposizione sopravvenuta**.

Se l'art. 14, comma 1-ter del DL 50/2022 ha inteso escludere dalle restrizioni i centri e nuclei storici soggetti a specifico vincolo paesaggistico, a maggior ragione dovrebbero ritenersi esclusi gli altri centri e nuclei storici non vincolati e le parti delle zone A ubicate al di fuori degli ambiti urbani più risalenti nel tempo.

Molti sono, del resto, gli argomenti giuridici che vanno in tale direzione tra cui anche alcuni recenti **orientamenti giurisprudenziali** (TAR Marche, sez. I, 18 marzo 2022, n. 170; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 24 maggio 2022, n. 208).

Tra tutte si ricorda quello della **Corte Costituzionale che con la sentenza n. 29/2021** ha stabilito un principio importantissimo che potrà essere di supporto interpretativo alle modifiche approvate. La Consulta ha chiarito infatti definitivamente che:

- la normativa statale sui beni culturali e paesaggistici (ossia il D.lgs. 42/2004) **non prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati**: gli interventi sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità è accertata in sede di autorizzazione (paesaggistica o culturale);
- **la disciplina statale non è riducibile, sempre e comunque sia, all'immodificabilità assoluta e aprioristica dei beni vincolati.**

Un'ulteriore interpretazione potrebbe derivare dal dato letterale della norma (**art. 3, comma 1, lett. d), ultimo periodo del Dpr 380/2001**) che ora risulta avere il seguente tenore: *“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, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articolo 136, comma 1, lettera c) e d), e 142 del medesimo codice, 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”.*

In particolare, dato che la norma fa espresso riferimento a delle “eccezioni”, si potrebbe ricomprendere fra di esse **anche le altre zone richiamate tra cui le zone A** in tutti quei casi in cui non vi siano “*previsioni legislative o degli strumenti urbanistici*” che pongono uno specifico divieto di intervenire qualificando le operazioni demo-ricostruttive come ristrutturazione edilizia.

In pratica, la norma potrebbe essere letta che “*salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici*” **fanno parte delle “eccezioni” anche gli edifici “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”** con possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti anche qualora siano modificati i relativi parametri (es. sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria).

In ogni caso, per **garantire una applicazione certa e omogenea della nuova norma sul territorio nazionale**, l'ANCE è già intervenuta per richiedere quanto prima un chiarimento a livello istituzionale.