



*Ministero della cultura*

UFFICIO LEGISLATIVO

Al Ministero delle infrastrutture e della mobilità  
sostenibili  
Ufficio Legislativo

*e, p.c.*  
Al Capo di Gabinetto

Al Direttore generale  
Archeologia, belle arti e paesaggio

OGGETTO: d.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. *d*) – definizione ristrutturazione edilizia su immobili soggetti a vincolo paesaggistico – riscontro quesito.

1. Si riscontra la nota prot. 27914 del 21 luglio 2021, con la quale codesto Ufficio ha sottoposto allo Scrivente un quesito circa la corretta interpretazione dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001, come novellato da ultimo dal decreto-legge n. 76 del 2020, con riferimento all'ultimo periodo (c.d. clausola di salvaguardia), e in particolare all'applicazione della locuzione "*immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*" agli immobili soggetti a vincolo paesaggistico.

Ciò anche alla luce del parere espresso dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 15 luglio 2021, che nel fornire il proprio orientamento – discostandosi dall'interpretazione ipotizzata dalla Regione Liguria in una propria nota – ha sottolineato l'opportunità di coinvolgere il Ministero della cultura.

Al riguardo, questo Ufficio ha ritenuto di acquisire le valutazioni della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, di cui alla nota prot. 27196 del 9 agosto u.s. che si allega, le cui conclusioni si ritengono pienamente condivisibili, per le motivazioni che seguono.

2. Come noto, l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001, come novellato dal decreto-legge n. 76 del 2020, qualifica 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 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*



## *Ministero della cultura*

### UFFICIO LEGISLATIVO

*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 novella pertanto, da un lato, in chiave semplificatoria, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e/o ricostruzione riconducibili alla categoria “ristrutturazione edilizia”, ricomprendendone anche alcuni che in precedenza erano classificati come “nuova costruzione” ai sensi della successiva lettera e), dall’altro ha individuato un nuovo punto di equilibrio con riferimento ai requisiti per qualificare tali interventi come “ristrutturazione edilizia” ove da realizzare in presenza di vincoli ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ovvero in ambiti di pregio storico e architettonico individuati negli strumenti urbanistici, così ampliando la portata della relativa “clausola di salvaguardia”.

3. Più in dettaglio, secondo la circolare interpretativa emanata in data 2 dicembre 2020 da codesto Ministero, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, tra le innovazioni più significative apportate dal decreto-legge n. 76 del 2020 alla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia vi sono (cfr. paragrafo 2.1., lettere c) e d):

(i) un maggior rigore della previsione relativa agli immobili *sottoposti a vincoli* ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004: mentre in precedenza la demolizione e ricostruzione di detti immobili poteva qualificarsi come ristrutturazione edilizia purché 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;

(ii) l’equiparazione agli edifici vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 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”*.

4. La Regione Liguria ha pubblicato la nota prot. 92712 del 13 marzo 2021, con la quale ha reso agli uffici comunali e provinciali alcune indicazioni applicative in merito alla disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia negli ambiti vincolati, esprimendo un orientamento interpretativo che non si ritiene condivisibile, in quanto si pone in contrasto con la lettera e la *ratio* della previsione normativa recante la “clausola di salvaguardia” sopra riportata.

In detta nota la Regione prende a pretesto il riferimento contenuto nella richiamata circolare ministeriale agli immobili *“sottoposti a vincoli”*, per indicare gli immobili che la previsione normativa indica come *“sottoposti a tutela”*, ricavandone la (erronea) conclusione che la circolare



## *Ministero della cultura*

### UFFICIO LEGISLATIVO

abbia voluto chiarire che disposizione legislativa recante la “clausola di salvaguardia” avrebbe inteso riferirsi ai soli immobili gravati da “specifico” vincolo e quindi sottoposti a “specificata” tutela. Conseguentemente, al di fuori di tale fattispecie – peraltro ignota alla sistematica del Codice dei beni culturali e del paesaggio – gli interventi di demolizione e ricostruzione sarebbero qualificabili come mera ristrutturazione edilizia (e non come nuova costruzione) anche laddove non siano rispettati “*sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*” dell’edificio preesistente.

In particolare, secondo la Regione, sarebbero soggetti a tale “vincolo specifico” esclusivamente “*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.*”, mentre non lo sarebbero quelli soggetti a vincolo imposto ai sensi delle lettere c) e d) del medesimo articolo 136, quelli ricadenti in ambiti vincolati per legge ai sensi dell’art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché – deve dedursi – quelli sottoposti a tutela dal piano paesaggistico.

5. Il Comune di Genova, con nota prot. 0164506 del 6 maggio 2021, ha sottoposto a codesto Ministero l’orientamento interpretativo della Regione Liguria, segnalando che tale nota sarebbe stata accolta con favore dagli operatori del settore, in quanto consentirebbe “*di applicare a tali interventi le detrazioni fiscali sul risparmio energetico consentite per gli interventi di ristrutturazione edilizia, ma non anche per quelli di nuova costruzione/sostituzione edilizia*”.

Nella medesima nota si sottolinea, tuttavia, che l’orientamento della giurisprudenza, benché antecedente alla novella del 2020, ha sempre interpretato la clausola di salvaguardia contenuta all’art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 come riferita a tutti gli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, indipendentemente dalla fonte dalla quale deriva l’imposizione del regime di tutela.

6. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con nota prot. 7119 del 15 luglio 2021 a firma del Presidente, ha ritenuto non condivisibile l’interpretazione fornita dalla Regione Liguria, sia in quanto contraddittoria, essendo “immobili” anche i beni indicati alle lettere c) e d) dell’art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia perché in contrasto con le finalità di tutela dei beni paesaggistici.

Nel parere si evidenzia inoltre che anche l’interpretazione letterale non supporta l’orientamento restrittivo proposto dalla Regione Liguria, posto che il legislatore, con la locuzione utilizzata, non distingue fattispecie differenti di immobili “*sottoposti a tutela*”.

Il medesimo Consiglio ha, comunque, ritenuto opportuno acquisire l’avviso di questo Ministero.

7. Per ragioni di completezza, occorre anche accennare alla successiva nota, afferente la medesima questione, nel frattempo pervenuta dal Comune di Bassano del Grappa, con la quale si chiedono al Consiglio superiore dei lavori pubblici chiarimenti in ordine a un parere del Servizio tecnico centrale del medesimo Consiglio (nota prot. 6865 dell’8 luglio 2021).



## *Ministero della cultura*

### UFFICIO LEGISLATIVO

Nel suddetto parere, rispondendo a un quesito sulla circolare interpretativa del 2 dicembre 2020, con riguardo agli edifici vincolati, *“si ritiene 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 sono, tuttavia, sempre da inquadrare all'interno di specifiche previsioni regolamentari proprie degli strumenti urbanistici comunali e da sottoporre, comunque, al rilascio di nulla osta della Amministrazioni competenti per la tutela del vincolo”*.

Il Servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, con nota prot. 7944 dell'11 agosto 2021, ha precisato poi che la “clausola di salvaguardia” ai fini della qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia dovrebbe comunque trovare applicazione in relazione a tutti i beni paesaggistici sottoposti a vincolo mediante provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 136 del Codice, nonché a quelli ricompresi nei piani paesaggistici, stante il generico riferimento della disposizione al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Anche in questo caso è stato ritenuto comunque necessario il coinvolgimento del Ministero della cultura.

8. A parere di questo Ufficio, la questione della corretta interpretazione della locuzione *“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”* appare facilmente risolvibile ricorrendo agli ordinari canoni ermeneutici.

Il chiaro disposto normativo non consente infatti un'interpretazione volta a delimitare, nel senso prospettato, la portata della clausola di cui all'articolo 3, comma 1, lett. d), ultimo periodo del d.P.R. n. 380 del 2001.

Occorre tenere presente che il legislatore – tanto nella previgente formulazione, quanto in quella introdotta dal decreto legge n. 76 del 2020 – ha consapevolmente riferito la clausola in esame agli *“immobili”*; termine che include sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali, che gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti. Non vi è dubbio, infatti, che in entrambi i casi si sia in presenza di *“immobili”*, ai sensi del codice civile.

È pertanto del tutto irrilevante che il regime di tutela sia stato specificamente imposto con un provvedimento amministrativo o per legge e che il medesimo regime trovi applicazione esclusivamente in relazione a edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico oppure a 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.



## *Ministero della cultura*

### UFFICIO LEGISLATIVO

In questa prospettiva, l'esigenza di un più intenso controllo sulle trasformazioni edilizie si pone non solo con riferimento agli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici dotati di un intrinseco pregio, ma anche con riguardo agli edifici che comunque siano vincolati in quanto ricompresi in ambiti assoggettati a tutela. Anche con riferimento a questi ultimi edifici, infatti, gli interventi di demo-ricostruzione si prestano ad alterare lo stato dei luoghi e devono essere realizzati in modo da minimizzare l'impatto sul contesto tutelato.

9. Ancora più difficile da comprendere è l'assunto interpretativo della Regione Liguria, che sembrerebbe far conseguire dall'utilizzo del termine "vincoli" da parte della circolare ministeriale, una distinzione tra il regime di tutela degli edifici e quello relativo agli ambiti in cui ricadono.

Al riguardo, occorre tenere presente che l'impiego del termine "vincoli" non trova più riscontro nel testo normativo. Con il decreto legge n. 76 del 2021 è stata infatti riformulata la locuzione "*immobili sottoposti a vincoli*" (contenuta nel testo previgente), sostituendola con "*immobili sottoposti a tutela*" ai sensi del medesimo Codice, al fine di recepire la corretta interpretazione della portata della clausola di salvaguardia già enunciata dalla giurisprudenza.

Con riferimento alla disposizione previgente, infatti, la Corte di Cassazione aveva affermato che la deroga al regime ordinario della "ristrutturazione edilizia" doveva 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).

Anche il Giudice amministrativo aveva sottolineato come la predetta locuzione non potesse che 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, nella quale il Giudice afferma: "*Più precisamente, vista la genericità della previsione, non possano operarsi distinzioni a seconda della fonte e della natura del vincolo; ne consegue che essa 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*").

In linea con la posizione già espressa dalla giurisprudenza, il legislatore ha definitivamente chiarito che la clausola di esclusione si riferisce a tutti gli "*immobili sottoposti a tutela*", locuzione avente una formulazione che indubitabilmente include qualunque tipologia di regime protettivo previsto dal Codice.

Non si comprende, pertanto, come sia possibile prospettare una lettura della clausola diretta a escludere determinate tipologie di regimi protettivi, facendo leva sull'impiego della locuzione "*immobili sottoposti a vincoli*", contenuta non già nella legge (che volutamente impiega oggi la locuzione "*immobili sottoposti a tutela*"), bensì in una successiva circolare. E ciò fermo restando che, come detto, anche prima della novella la locuzione "*immobili sottoposti a vincoli*" era stata correntemente intesa nel senso di comprendere ogni tipologia di regime protettivo.

10. Del resto, non mancano le Regioni che hanno sin da subito colto correttamente la portata della novella.

Si fa riferimento, in particolare, al parere prot. 780394 del 25 novembre 2020 della Regione Emilia-Romagna, ove si afferma che: "*Dal dato letterale della norma sopra riportata, si rileva che*



## *Ministero della cultura*

### UFFICIO LEGISLATIVO

*con le parole “immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice...” si devono comprendere tutti gli immobili **sia i beni culturali**, di cui alla parte seconda del Dlgs n. 42 del 2004, comprensivi delle aree cui sia stato apposto il c.d. **vincolo indiretto** di cui all’art. 45 del medesimo decreto, **sia i beni paesaggistici**, di cui alla parte terza dello stesso decreto, che nella nostra Regione sono costituiti da: a) **gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico** indicati dall’art. 136 del Codice; b) **le aree (cosiddette Galasso)** indicate all’art. 142 del Codice. (...) Pertanto, laddove l’immobile vincolato sia costituito da una zona, tutti gli edifici in essa ricadenti sono condizionati alla fedele ricostruzione e gli interventi che prevedano modifiche significative rispetto agli edifici preesistenti devono essere qualificati come nuova costruzione.”.*

**11.** Conclusivamente, tutti gli immobili ricadenti nelle aree paesaggisticamente tutelate sono quindi immobili tutelati, e per essi è sempre necessaria l’autorizzazione paesaggistica nel caso di realizzazione di interventi anche di lieve entità.

Gli interventi di demolizione e ricostruzione dei predetti immobili potranno, quindi, essere qualificati come mera “ristrutturazione edilizia” invece che come “nuova costruzione” soltanto “ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

IL CAPO DELL’UFFICIO  
(Annalisa Cipollone)

A handwritten signature in blue ink, reading 'Annalisa Cipollone'.



*Ministero della cultura*

DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI  
E PAESAGGIO  
Servizio V

Roma, vedi intestazione digitale

*M* Ufficio legislativo

*o.p.a. M.* Ufficio di Gabinetto

*Class.*

*Oggetto:* Definizione di ristrutturazione edilizia su immobili soggetti a vincolo paesaggistico  
DPR, n.380/2001 art. 3 comma 1 lettera d).

In riscontro alla richiesta sulla questione in oggetto pervenuta da codesto Ufficio Legislativo con nota prot. n. 23019 del 05/08/2021, acquisita agli atti con prot. n. 27181 del 09/08/2021, per quanto riguarda le materie di competenza di questa Direzione generale, si osserva quanto segue.

L'art.10 del D.L.n.76/2020 recante misure di semplificazione in materia edilizia, nell'ambito di modifiche alla definizione di "interventi di ristrutturazione edilizia", ha modificato nei seguenti termini l'art. 3 comma 1 lettera d) del DPR, n.380/2001: "...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;"

Il Comune di Genova, alla luce di una nota della Regione Liguria che, ha interpretato tale norma limitandone l'applicazione, oltre che ai beni culturali, agli immobili tutelati ai sensi dell'art. 136 comma 1 lettera a) e b), escludendo le aree della lettera c) e d) e i beni ex art. 142 comma 1, ha richiesto in merito un parere al MiMS.



Ministero  
per i beni e le  
attività culturali  
e per il turismo

SERVIZIO V "TUTELA DEL PAESAGGIO"  
Via di San Michele 22, 00153 Roma - TEL. 06-6723.4554  
PEC: mbac-dg-abap.servizio5@mailcert.beniculturali.it  
PEO: dg-abap.servizio5@beniculturali.it

X

