

Città di Palestrina
protocollo@comune.palestrina.legalmail.it

e p.c., Area Legislativa e Conferenze di servizi

OGGETTO: Parere in merito all'applicazione dell'art. 4 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 con riferimento alla possibilità di escludere o limitare i cambi di destinazione d'uso – Città di Palestrina.

La Città di Palestrina ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicazione dell'art. 4 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 con riferimento alla possibilità per l'amministrazione comunale, nel redigere la deliberazione prevista da tale norma, di escludere ovvero limitare i cambi di destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate dall'art. 23ter del d.P.R. 380/2001.

In proposito, viene rappresentato che una rigorosa lettura combinata del dettato normativo di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 4 della legge in questione potrebbe indurre ad interpretare la norma nel senso che i comuni, mediante le relative deliberazioni, dispongono della facoltà di limitare gli interventi di modifica della destinazione d'uso nelle zone individuate come insediamenti urbani storici e nelle zone omogenee D di cui al DM 1444/1968; di conseguenza nelle restanti zone, o ambiti, del territorio comunale il comune non disporrebbe di un analogo potere di limitazione, e neppure, a maggior ragione, di esclusione, rimanendo quindi in tali zone o ambiti ammissibile il cambio di destinazione d'uso tra tutte le categorie funzionali previste dall'art. 23ter del d.P.R. 380/2001.

Chiede pertanto la Città di Palestrina se i comuni possono, nell'adottare la deliberazione di cui all'art. 4 della l.r. 7/2017, escludere o limitare i mutamenti delle destinazioni d'uso anche in zone diverse da quelle individuate come insediamenti urbani storici o dalle zone omogenee D di cui al DM 1444/1968.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Il quesito formulato nasce, legittimamente, da due disposizioni contenute nell'art. 4 della l.r. 7/2017, precisamente ai commi 1 e 3, e fornisce lo spunto opportuno per chiarire la portata delle previsioni in questione e le relative facoltà che i comuni possono esercitare in sede di predisposizione delle deliberazioni finalizzate a darvi applicazione.

Dunque, il comma 1 dell'art. 4 prevede che *“I comuni, con apposita deliberazione di consiglio comunale da approvare mediante le procedure di cui all'articolo 1, comma 3, della l.r. 36/1987, possono prevedere nei propri strumenti urbanistici generali, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.p.r. 380/2001, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate all'articolo 23 ter del d.p.r. 380/2001 con esclusione di quella rurale”*. Il comma 3 della stessa norma stabilisce che *“Nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal PTPR e nelle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968, i comuni, con la deliberazione di cui al comma 1, possono limitare gli interventi previsti dal presente articolo”*.

Sul tema è già intervenuta, pur senza dedicarvi un approfondimento specifico, la determinazione dirigenziale G18248 del 20.12.2019, pubblicata sul BUR n. 4 – suppl. n. 2 - del 14.01.2020 e rinvenibile sul sito internet regionale, con la quale sono state approvate le “Linee Guida per la redazione delle deliberazioni e per le elaborazioni cartografiche ai fini dell'applicazione della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio»”. Al punto 1.3 di tali Linee Guida è detto che *“Per quanto riguarda le deliberazioni ai sensi dell'art. 4, si raccomanda ai comuni, al fine di governare gli usi del territorio, di individuare espressamente i cambi di destinazione d'uso ammissibili tra le categorie funzionali di cui all'art. 23ter del d.P.R. 380/2001 per ognuna delle zone omogenee del piano regolatore generale”*. La Direzione si è quindi già espressa nel senso di ritenere ammissibili esclusioni dei mutamenti delle destinazioni d'uso per tutte le zone omogenee dello strumento urbanistico generale, sempre purché rientranti nella nozione di territorio urbanizzato ai sensi dell'art. 1, comma 7, della l.r. 7/2017, altrimenti la legge in questione non è in radice applicabile.

Nel ribadire tale posizione già assunta, è opportuno in questa sede approfondirne ed esplicitarne le motivazioni.

Come visto, il comma 1 dell'art. 4 consente di prevedere nelle norme tecniche degli strumenti urbanistici generali, mediante apposite deliberazioni comunali, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, comprensiva della demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi superficie inferiore a 10.000 mq, accompagnati dal mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali previste dall'art. 23ter del d.P.R. 380/2001. Il comma 3 consente di limitare i suddetti interventi in determinati ambiti territoriali, ossia negli insediamenti urbani storici di cui al PTPR e nelle zone omogenee D.

Ebbene, la previsione della facoltà di cui al comma 3 sancita per gli insediamenti urbani storici di cui al PTPR e per le zone omogenee D, consistente nel limitare gli interventi di cui all'art. 4, non può valere ad escludere la potestà regolatoria dei mutamenti di destinazioni d'uso in tutte le altre zone in capo alle amministrazioni comunali.

Infatti, la possibilità prevista dal comma 3 deve essere intesa come riferita ai parametri applicativi dell'istituto individuati dal comma 1, ossia al limite dimensionale di 10.000 mq e alle tipologie di intervento. In altre parole, ai sensi del comma 3, con le deliberazioni di applicazione dell'art. 4, i comuni dispongono della facoltà di prevedere limitazioni quantitative o di tipologia di intervento negli insediamenti urbani storici di cui al PTPR e nelle zone omogenee D; ad esempio, è possibile stabilire un limite inferiore a 10.000 mq della superficie su cui è possibile intervenire (presumibilmente in zona omogenea D, caratterizzata da edifici di grandi dimensioni) o prevedere la sola ristrutturazione edilizia (presumibilmente negli insediamenti urbani storici, in cui la demolizione e ricostruzione può presentare profili problematici, specie in assenza di piani di recupero). È dunque esclusivamente in questi termini che va intesa la facoltà di limitazione prevista dal comma 3 dell'art. 4, ossia come riduzione del campo di applicazione degli interventi, che viene circoscritto incidendo sulle quantità edilizie che possono essere interessate o sulle tipologie stesse di intervento.

Così inquadrata correttamente la portata del comma 3, è evidente che non vi è spazio per una lettura combinata con il comma 1 che porti ad escludere che i mutamenti di destinazione d'uso non possano essere limitati se non negli insediamenti urbani storici e nelle zone D.

Resta dunque assolutamente impregiudicato il potere dei comuni, attraverso le deliberazioni di recepimento e applicazione dell'art. 4, di individuare le categorie d'uso ammissibili per ciascuna zona omogenea del territorio comunale, e dunque, di converso, di escludere tutte quelle che non rientrano in tale valutazione di ammissibilità, non solo limitatamente agli insediamenti urbani storici di cui al PTPR e alle zone omogenee D.

Tale lettura, coerente con il dato giuridico, è del resto conforme anche a principi di opportunità e di corretta gestione del territorio. Sarebbe infatti impensabile che la norma regionale recata dall'art. 4 avesse inteso consentire modifiche delle destinazioni d'uso incontrollate e indiscriminate su tutto il territorio, prescindendo dalle scelte delle amministrazioni comunali.

Il che, peraltro, si porrebbe anche in contrasto con l'art. 23ter del d.P.R. 380/2001, pure richiamato dall'art. 4, il quale, nell'individuare le differenti categorie funzionali di destinazione d'uso, stabilisce che il passaggio dall'una all'altra è rilevante da un punto di vista urbanistico; la norma regionale, se interpretata nel senso che i comuni non possono limitare o escludere determinati cambi di destinazione d'uso con riferimento a tutto il proprio territorio, avrebbe invece sancito una sorta di irrilevanza urbanistica di tutti i mutamenti di destinazione d'uso, in netto conflitto con la suddetta disposizione statale.

Ancora, l'art. 4, nel richiamare la possibilità per i comuni di prevedere gli interventi in questione "nei propri strumenti urbanistici generali", presuppone con tutta evidenza che ciò avvenga mediante la modifica delle norme tecniche di attuazione, sostanzialmente introducendo una previsione specifica. Ora, è pacifico che una norma tecnica deve per sua natura disciplinare, regolamentare, potendo quindi limitare o escludere, l'istituto di legge; se si fosse voluto un mero recepimento del disposto normativo, si sarebbe prevista una deliberazione di adesione, senza necessità interventi sulle NTA.

Inoltre, una lettura dell'art. 4 orientata nel senso che i comuni non possono con le deliberazioni di competenza limitare o escludere i cambi di destinazione d'uso in tutto il territorio, si porrebbe in un rapporto non ragionevole con il regime transitorio, peraltro ormai spirato, previsto dai commi 4 e 5 del medesimo articolo. Infatti, è limitatamente a tale periodo transitorio che i mutamenti di destinazione sono stati consentiti senza esclusioni, ciò al fine di indurre le amministrazioni comunali a provvedere in tempi rapidi con le deliberazioni attuative e regolative; se tali deliberazioni non potessero escludere o limitare le modifiche delle destinazioni d'uso tra categorie non vi sarebbe differenza alcuna con il regime transitorio, visto che anche la disciplina "ordinaria", ossia quella introdotta con apposita deliberazione, sarebbe la medesima, risolvendosi anch'essa, tranne che per gli insediamenti urbani storici e le zone D, nella possibilità di mutare liberamente e senza limiti la destinazione d'uso dell'immobile sottoposto a ristrutturazione edilizia o a demolizione e ricostruzione.

Per tutto quanto sopra detto, si ribadisce che le amministrazioni comunali, nell'adottare le deliberazioni previste dall'art. 4 della l.r. 7/2017 hanno piena facoltà di individuare le categorie d'uso ammissibili per ciascuna zona omogenea del territorio comunale.

Il responsabile del Servizio
Stefano Levante
Firmato digitalmente

Il Direttore
Manuela Manetti