

Roma Capitale
Dipartimento Programmazione e attuazione
urbanistica
Direzione Edilizia
protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

e p.c., Area Affari Generali

OGGETTO: Parere in merito al titolo abilitativo richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 4, commi 4 e 5, della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 – Roma Capitale Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica.

Il Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alle modalità di applicazione dei commi 4 e 5 dell'art. 4 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7, i quali recano disposizioni volte a disciplinare l'applicazione transitoria della norma medesima.

In particolare, il Dipartimento rappresenta di aver dato applicazione alle disposizioni in parola facendo ricorso al permesso di costruire in deroga previsto dall'art. 14 del d.P.R. 380/2001 per quanto riguarda gli interventi richiesti nelle more del regime temporale disciplinato dal comma 4 del predetto art. 4.

Chiede, pertanto, riscontro circa la correttezza di tale modalità attuativa dell'art. 4, commi 4 e 5, l.r. 7/2017, anche con riferimento all'interesse pubblico che il permesso di costruire in deroga necessariamente sottende.

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.

L'art. 4 della l.r. 7/2017, oltre a prevedere la disciplina a regime, quindi senza limiti di tempo, per gli interventi di ristrutturazione, compresa la demolizione e ricostruzione, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate all'articolo 23ter del d.p.r. 380/2001, reca per i medesimi interventi, ai commi 4 e 5, una specifica disciplina transitoria, ossia valida fino all'approvazione della deliberazione comunale e comunque non oltre i primi dodici mesi di entrata in vigore della legge. Va detto subito che tale disciplina transitoria è oggi decaduta in quanto la legge

n. 7 è entrata in vigore il 19 luglio 2017 ed il predetto termine annuale, pertanto, è spirato il 18 luglio 2018.

La disciplina transitoria dell'art. 4 è così regolata. Il comma 4 stabilisce che *“Nelle more dell'approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli edifici esistenti legittimi o legittimati”*, ad esclusione di quelli che ricadono nei consorzi industriali, nei piani degli insediamenti produttivi e nelle zone D di cui al DM 1444/1968. Il successivo comma 5 prevede che *“Nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal PTPR, le disposizioni di cui al comma 4 si applicano previa autorizzazione della giunta comunale”*. In sostanza, dunque, i commi 4 e 5 dell'art. 4 consentono, o meglio consentivano, l'applicazione della previsione dell'art. 4 anche a prescindere da un'apposita deliberazione di consiglio comunale, ma solo per un periodo non superiore a dodici mesi dall'entrata in vigore della legge. Da tale disciplina transitoria restano comunque del tutto esclusi gli edifici che ricadono nei consorzi industriali, nei piani degli insediamenti produttivi e nelle zone D del DM 1444/1968, mentre per quelli ricadenti nella perimetrazione degli insediamenti urbani storici come effettuata dal PTPR è necessaria una preventiva autorizzazione da parte della giunta comunale.

Quanto al titolo abilitativo da conseguire per la realizzazione degli interventi nel regime dei dodici mesi dall'entrata in vigore della legge trascorsi senza che sia intervenuta la deliberazione comunale di disciplina degli interventi previsti dalla legge, la norma contiene un riferimento all'*“idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001”*.

Ora, tale riferimento si palesa del tutto generico, per di più sprovvisto di indicazione di articoli, rinviando a quello che, a seconda degli interventi da realizzare, si presenti come titolo abilitante *“idoneo”* ai sensi della complessiva disciplina contenuta nel d.P.R. 380/2001.

In prima approssimazione è da dire che, sicuramente, se il legislatore regionale avesse voluto individuare il permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 del d.P.R. 380/2001 quale unico titolo idoneo ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5, della l.r. 7/2017 lo avrebbe senza dubbio esplicitato con un puntuale riferimento a tale tipologia di titolo abilitativo. Ma così non è stato. Del resto, tutti i precedenti articoli, ivi incluso l'art. 4, comma 1, contengono il medesimo generico riferimento alla necessità di conseguire un titolo abilitativo idoneo; il richiamo alla necessità del titolo ha infatti piuttosto la funzione di puntualizzare che gli interventi non possono eseguirsi solo in base alle previsioni della legge, ma necessitano il conseguimento di un apposito titolo edilizio, da determinarsi di volta in volta in relazione alla tipologia di intervento (permesso di costruire, SCIA, SCIA alternativa).

Appurato, dunque, che il legislatore regionale non ha inteso rinviare al permesso di costruire in deroga quale unico ed esclusivo *“titolo abilitativo edilizio idoneo”* in seno all'art. 4, commi 4 e 5, occorre analizzare se il ricorso a tale tipologia di provvedimento abilitante possa ritenersi ammissibile o meno, ossia se esso possa validamente costituire un idoneo titolo edilizio ai sensi del suddetto art. 4, commi 4 e 5.

Ora, le disposizioni in esame prevedono la realizzabilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, accompagnati dal mutamento della destinazione d'uso, pur in assenza della deliberazione comunale di *“recepimento”* della legge, ossia della deliberazione preposta a disciplinare tali interventi. Ne consegue che, nel periodo di assenza di siffatta disciplina, l'ammissibilità o meno degli interventi è dunque demandata al solo titolo edilizio, mancando una individuazione a monte, da parte del consiglio comunale, delle fattispecie consentite e di quelle non consentite.

La norma regionale, con le disposizioni di cui ai commi 4 e 5, ha chiaramente inteso fare riferimento agli ordinari titoli edilizi previsti dal d.P.R. 380/2001 e non al permesso di costruire in deroga (che altrimenti avrebbe richiamato quale unico titolo ammissibile), quindi consentendo di

prescindere dalle determinazioni dei consigli comunali (anche al fine di sollecitarli a dare attuazione alla legge) e proprio per questa ragione tali disposizioni hanno valenza esclusivamente transitoria; prova ne sia la previsione recata dal comma 5 (*“Nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal PTPR, le disposizioni di cui al comma 4 si applicano previa autorizzazione della giunta comunale”*) la quale lascia chiaramente desumere che nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal PTPR è sufficiente l’autorizzazione della giunta (il che esclude, per logica, quella del consiglio) e nelle altre zone non serve l’autorizzazione della giunta, e quindi a maggior ragione neppure un’espressione del consiglio comunale. E, del resto, risulta evidente che, utilizzando il permesso di costruire in deroga, tali interventi sarebbero sempre assentibili con i presupposti e le modalità di cui all’art. 14 del d.P.R. 380/2001, il che, sostanzialmente, renderebbe superflua la norma della l.r. 7/2017.

Ciò detto quanto alle chiare intenzioni del legislatore regionale, è pur vero che le disposizioni di cui all’art. 4, commi 4 e 5, si presentano effettivamente come atipiche, in quanto consentono mutamenti di destinazione d’uso in assenza di una loro disciplina comunale preventiva, per cui l’intervento del consiglio comunale, titolare di competenze in merito alle variazioni delle previsioni urbanistiche vigenti non può dirsi del tutto inconferente. In tale ottica, è dunque possibile ipotizzare come ammissibile, in specie per fattispecie di notevole rilievo in termini di impatto urbanistico, il ricorso al permesso di costruire in deroga ex art. 14 del d.P.R. 380/2001, seppure si tratti di un procedimento autorizzatorio non necessario, ben più complesso di quello consentito dalla l.r. 7/2017 e che senza dubbio rappresenta un aggravio procedimentale.

In tali ipotesi di rilascio del titolo ai sensi dell’art. 14 del d.P.R. 380/2001 è in ogni caso opportuno rilevare come l’interesse pubblico deve considerarsi un requisito sempre insito nella realizzazione degli interventi previsti dall’art. 4 della 7/2017, atteso che tali finalità sono espressamente richiamate dal comma I bis del suddetto art. 14 (il quale ammette gli interventi di ristrutturazione edilizia *“previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento”*, ossia sostanzialmente per le medesime finalità rinvenibili nella l.r. 7/2017); la valutazione del consiglio comunale deve dunque limitarsi alla sola opportunità e congruità del mutamento di destinazione d’uso.

Per quanto sopra, si raccomanda senz’altro, per istanze eventualmente ancora inevase, riferite al periodo previsto dall’art. 4, comma 4, di adottare uno strumento autorizzatorio più snello e più aderente allo spirito della l.r. 7/2017.

Il responsabile del Servizio
Stefano Levante

Il Direttore
Manuela Manetti