



DIREZIONE REGIONALE TERRITORIO, URBANISTICA, MOBILITA'
AREA LEGISLATIVA E CONFERENZE DI SERVIZI

Roma

Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica
protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

e, p.c. Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione
negoziata Roma capitale e Città Metropolitana di Roma
Capitale

Area Urbanistica, Copianificazione e Programmazione
negoziata Province di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo

OGGETTO: Chiarimenti in merito all'interpretazione ed applicazione della l.r. 21/2009, artt. 2, 3ter, 3quater e 4 – Roma.

Il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma ha chiesto chiarimenti a questa Direzione Regionale in merito a taluni dubbi interpretativi ed applicativi che riguardano gli artt. 2, 3ter, 3quater e 4 della l.r. 21/2009.

Le questioni proposte in estrema sintesi riguardano:

1. art. 2, comma 5: le modalità per il calcolo della consistenza degli edifici i cui titoli abilitativi non rechino specifici riferimenti a parametri edilizi quali superficie o volume;
2. art. 3ter, comma 3: la nozione di area cui riferire il limite di 10.000 mq di superficie utile lorda modificabile in residenziale;
3. artt. 3ter, 3quater e 4: il rapporto tra le previsioni in tema di distanze e altezze di cui agli artt. 8 e 9 del D.M. 1444/1968 e le diverse disposizioni contenute nella norme tecniche di attuazione;
4. art. 4, comma 1, lett. d): l'ammissibilità della sostituzione edilizia in zona agricola anche per i soggetti che non rivestono la qualifica di imprenditore agricolo
5. art. 2, comma 1, lett. b): la portata della modifica recata dalla legge regionale 31 dicembre 2016, n. 17 in tema di rilascio del titolo edilizio in sanatoria.

Nel merito si ritiene quanto segue.

1. L'art. 2, comma 5, della l.r. 21/2009 riguarda le modalità con le quali calcolare la consistenza degli edifici da sottoporre agli interventi di cui alla legge medesima, questione peraltro sollevata in termini analoghi anche dall'Area in indirizzo.

La norma, come noto, prevede che la consistenza degli edifici sia calcolata in base ai parametri edilizi, in termini di volume o superficie, posti a base del titolo abilitativo.

Ora, i dubbi interpretativi manifestati dall'Amministrazione capitolina riguardano le ipotesi in cui il titolo abilitativo non contenga riferimenti a tali parametri (edifici ante 1965) o, addirittura, non sia

in radice esistente un titolo abilitativo in ragione dell'epoca risalente dell'edificio, precedente al regime delle licenze edilizie (edifici ante 1934).

In proposito la circolare esplicativa approvata con D.G.R. 9 febbraio 2016, n. 36 (BUR n. 13/2016) ha precisato, al punto 4, lett. 4), che in tali ipotesi *“la SUL viene determinata mediante perizia giurata o relazione asseverata di un tecnico abilitato in relazione allo stato di fatto dell'edificio”*.

Ora, stante la generica indicazione fornita dalla circolare che fa riferimento allo stato di fatto dell'edificio ai fini del calcolo della SUL, è ragionevole convenire con le considerazioni di Roma.

Infatti per gli edifici ante 1965, per i quali i parametri di intervento erano costituiti dall'indice di copertura del lotto e dall'altezza massima, è corretto determinare la consistenza in termini di volumetria in quanto effettivamente tali due parametri determinano una grandezza che si esprime proprio in un volume.

Per quanto riguarda gli edifici antecedenti al 1934, del tutto sprovvisti di titolo e quindi di parametri di riferimento in quanto era assente la relativa normativa, appare altresì corretto, per determinarne la consistenza ai fini dell'applicazione della l.r. 21/2009, riferirsi all'ingombro effettivo ossia allo sviluppo volumetrico fuori terra, che rappresenta il dato che fundamentalmente qualifica e caratterizza la trasformazione del territorio in quanto impegno di spazio orizzontale e verticale, e quindi anche in tale fattispecie quantificare le preesistenze in termini di volumetria.

Pertanto, la conversione in SUL, ai sensi del citato art. 2, comma 5, della legge, si effettua dividendo il volume in tal modo ricavato per il coefficiente 3,20.

2. L'art. 3ter, comma 3, della l.r. 21/2009 consente, nelle aree edificabili libere ricomprese in piani attuativi, il cambio di destinazione d'uso della superficie utile lorda non residenziale *“prevista dal piano nella stessa area”*, mediante la realizzazione di immobili ad uso residenziale fino ad un massimo di 10.000 mq di superficie utile lorda.

La questione sollevata da Roma riguarda la nozione di area cui riferire il limite di 10.000 mq di superficie utile lorda modificabile in residenziale, se essa cioè debba coincidere con il lotto, con i subcomparti, laddove vi siano, o con il comparto.

Ora, va evidenziato come, sebbene la norma sia stata più volte modificata ed anche sostituita per intero, l'espressione *“aree edificabili libere”* è rimasta immutata. A tal proposito dunque è possibile fare ancora validamente riferimento alla circolare esplicativa approvata con D.G.R. 8 maggio 2012, n. 184 (BUR n. 21/2012 – Parte Prima) la quale al punto 7, che tratta del comma 3 dell'art. 3ter, si esprime ripetutamente in termini di lotti. Posto che non è prudente fornire una definizione univoca vista la varietà di configurazioni che possono assumere i piani attuativi, va quindi ritenuto che l'equivalenza tra area e lotto di cui alla circolare sia da considerare ancora attuale.

Del resto, visto che la norma riferisce la possibilità di modificare la destinazione d'uso della superficie non residenziale prevista dal piano per la *“stessa area”*, ossia per l'area edificabile libera di cui al principio del primo periodo del comma medesimo, è logico escludere che debba trattarsi esclusivamente del comparto o del subcomparto, in quanto è evidente che per area edificabile libera può intendersi un ambito di intervento caratterizzato da dimensioni minori rispetto al comparto ed al subcomparto.

Quanto poi agli effetti dei frazionamenti dei subcomparti posteriori alla data del 31.12.2013, si veda quanto in merito espresso dalla citata circolare approvata con D.G.R. 36/2016 al punto 8.

3. Gli artt. 3ter, 3quater e 4 della l.r. 21/2009 prevedono che gli interventi consentiti in tali disposizioni siano realizzati nel rispetto delle altezze e delle distanze previste dagli artt. 8 e 9 del d.m. 1444/1968. La richiesta di chiarimenti riguarda l'ipotesi in cui lo strumento urbanistico generale o le specifiche norme di piano attuativo prevedano in materia di altezze, distanze e allineamenti disposizioni diverse, che possono eventualmente configurarsi anche come meno restrittive rispetto a quelle del decreto ministeriale. Nel quesito si fornisce l'esempio della disciplina degli allineamenti in zona omogenea B, che è peraltro ritenuta anche migliorativa per la qualità e la razionalità del tessuto edilizio.

A tal proposito deve ritenersi che il rispetto del decreto ministeriale quanto ad altezze e distanze operi laddove gli interventi di cui agli articoli citati vengano realizzati in deroga alle relative previsioni in tema di altezze e distanze contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi. In sostanza, quindi, ferma restando la non derogabilità di diverse limitazioni quali ad esempio quelle in tema di distanze dalle strade pubbliche, è ragionevole ritenere che le disposizioni del D.M. 1444/1968 costituiscano il limite insuperabile alla deroga a quanto previsto nella strumentazione urbanistica ed edilizia in materia di altezze e distanze; pertanto, laddove non vi è deroga ad esse non viene in rilievo l'applicazione delle previsioni di cui al decreto ministeriale.

Ciò risulta apprezzabile anche alla luce della considerazione che, diversamente ritenendo, un ordinario intervento posto in essere ai sensi della disciplina edilizia vigente sarebbe realizzato in conformità alle disposizioni di cui agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi, mentre un analogo intervento effettuato ai sensi della l.r. 21/2009 dovrebbe attenersi al D.M. 1444/1968 pur se non in deroga per quanto riguarda altezze e distanze.

4. L'art. 4 della l.r. 21/2009 consente, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali, interventi di sostituzione edilizia consistenti nella demolizione anche parziale e ricostruzione di edifici residenziali ricadenti nelle zone territoriali omogenee E, ad esclusione di quelli realizzati prima del 1950, con ampliamento fino al 20 per cento della cubatura esistente, purché ricostruiti secondo i caratteri dell'edificazione agricola.

In merito a tale previsione l'Amministrazione comunale ha richiesto se tale intervento, laddove riguardi edifici oggetto di sanatoria, sia ammesso anche ove il richiedente non sia imprenditore agricolo.

Nel quesito viene citato un passaggio della circolare approvata con la citata D.G.R. 184/2012 in cui, dopo aver chiarito le tipologie di interventi consentiti, si afferma che *“trattandosi di ampliamenti residenziali in zona agricola, anche tale nuova maggior superficie assumerà la stessa destinazione residenziale, a servizio delle esigenze abitative dell'agricoltore, detenuta dall'edificio originario”*. Da tale specificazione non può ritenersi discendere la necessità di un requisito soggettivo, peraltro non richiesto dalla legge, essendo, piuttosto, la stessa volta a chiarire che la destinazione del nuovo edificio dovrà essere analoga a quella dell'immobile demolito e ricostruito, necessariamente residenziale come specificato dalla lett. d), comma I, art. 4, della legge. La disposizione sopra citata è, infatti, finalizzata a favorire un processo di rigenerazione dei fabbricati che ricadono in zona agricola, nel rispetto e nella tutela dell'identità degli ambiti rurali.

Il testo della citata lett. d) è stato modificato dalla l.r. 10/2014, con l'inserimento della prescrizione per cui gli edifici devono essere ricostruiti *“secondo i caratteri dell'edificazione agricola”*; tale aggiunta non rileva ai fini della questione posta se non per il fatto che il legislatore ha implicitamente ribadito la volontà di consentire gli interventi in esame nelle zone omogenee E.

La circolare approvata con D.G.R. 36/2016 ribadisce l'ammissibilità degli interventi di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione nelle zone omogenee E in riferimento ai soli edifici residenziali, con esclusione di quelli realizzati prima del 1950, specificando che per tali tipologie di interventi non è consentito l'aumento del numero delle unità immobiliari.

Appare opportuno rilevare che gli artt. 55 e 57 della l.r. 38/1999 nella loro attuale formulazione, conseguente alle modifiche legislative intervenute nel corso del 2016, consentono la nuova edificazione, salvo alcune limitate eccezioni, solo ai soggetti muniti di particolari requisiti soggettivi. Tuttavia, in ragione del carattere straordinario della l.r. 21/2009 – che pone una disciplina derogatoria e limitata nel tempo – deve ritenersi che le relative disposizioni prevalgano su quelle sopravvenute inserite nella l.r. 38/1999, che detta la disciplina ordinaria del governo del territorio nella Regione Lazio, in virtù dell'applicazione del principio per cui *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, secondo il quale nel caso in cui la legge anteriore sia speciale o eccezionale e quella successiva generale non troverà applicazione il generale principio di prevalenza della norma sopravvenuta. Nel caso di specie non potrà, pertanto, ritenersi operante la limitazione soggettiva introdotta dalla l.r. n. 12/2016 con le modifiche agli artt. 54 e ss. della l.r. 38/1999.



REGIONE
LAZIO

5. Con riferimento alla questione interpretativa relativa al rilascio del titolo edilizio in sanatoria di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), della l.r. 21/2009 a seguito delle modifiche apportate dalla l.r. 17/2016, si rendono necessari opportuni approfondimenti in quanto la questione si presenta di particolare importanza, per cui è per il momento rimandata ogni valutazione in proposito.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:
http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il funzionario
(avv. Daniela Carrarelli)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)