

## RELAZIONE DI INTRODUZIONE DEL SINDACO

circa il recepimento dell'articolato normativo disposto dalla Legge regionale Lazio 18 Luglio 2017 n° 7 recante disposizioni per la Rigenerazione Urbana ed il recupero edilizio

---

### 1. INTRODUZIONE

Vasta eco anche nella stampa non specializzata ha suscitato (e, tuttora, sta suscitando) l'approvazione della **legge regionale n. 7 del 18/07/2017**, pubblicata nel S.O. n. 3 al B.U.R. n. 57 del 18/07/2017, denominata "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio"

La legge, **entrata in vigore il 19 luglio 2017**, attua nel **Lazio** la normativa nazionale prevista, fondamentalmente, in due disposizioni: **(i)** art. 5, comma 9, del **decreto-legge 13/05/2011, n. 70** convertito, con modificazioni, nella legge 12/07/2011, n. 106 (**cd. Decreto-Sviluppo**) in tema di **rigenerazione urbana (ii)** art. 2-bis del d.P.R. 06/06/2001, n. 380 (**cd. Testo Unico Edilizia**) relativo alle deroghe in materia di **limiti di distanza tra fabbricati**.

L'attuazione di tali disposizioni nazionali, poi, è stata opportunamente accompagnata da una serie di interventi sull'ordinamento regionale (ad es. **l.r. 16/04/2009, n. 13 in tema di recupero dei sottotetti**), così da **incidere profondamente nell'assetto dell'urbanistica regionale**.

Successivamente, nel **B.U.R. 04/01/2018, n. 2** è stata pubblicata la **deliberazione della Giunta regionale 14/12/2017, n. 867, resa disponibile in anteprima nel sito istituzionale**, con cui è stato approvato il testo della circolare volta a chiarire "l'effettiva portata e la corretta interpretazione delle disposizioni legislative introdotte con la l.r. 7/2017", specialmente per ciò che attiene all'introduzione di "diversi strumenti urbanistici innovativi e caratterizzati da una certa complessità e rilevanza attuativa" (d'ora, in poi, per brevità "**Circolare**").

Da ultimo, nel **S.O. n. 2 al B.U.R. 14/01/2020, n. 4**, è stata pubblicata la **determinazione 20 dicembre 2019, n. G18248, con la quale sono state approvate** le Linee Guida per la redazione delle deliberazioni e per le elaborazioni cartografiche ai fini dell'applicazione della l.r. 7/2017 (d'ora in poi, per brevità, "**Linee Guida**"). Similmente a quanto avvenuto per la Circolare, quindi, si darà conto anche delle indicazioni delle Linee Guida alle quali, assai opportunamente, hanno fatto seguito la pubblicazione di tavole esemplificative

### 2. RIGENERAZIONE URBANA [profilo (i)]

Per conseguire gli obiettivi di riqualificazione incentivata delle aree urbane degradate, si ricorda che **l'art. 5, comma 9, decreto-Sviluppo stabiliva che le Regioni entro 60 giorni dal 13 luglio 2011 (ossia entro il 10 settembre 2011)** dovevano approvare specifiche leggi volte ad incentivare interventi di demolizione e ricostruzione che prevedessero quattro linee di azione:

a) riconoscimento di volumetrie aggiuntive come misure premiali;

- b) possibilità di delocalizzare le volumetrie in area o aree diverse;
- c) ammissibilità di modifiche di destinazioni d'uso “compatibili o complementari”;
- d) modificazioni di sagoma necessarie per un'armonizzazione architettonica con gli altri edifici.

Il comma 10 dell'art. 5, Decreto-Sviluppo, in ogni caso, vietava tali interventi per gli edifici abusivi, per gli edifici siti nei centri storici (o, si aggiunge, in zone ad essi assimilati da singole previsioni di NTA), per gli edifici siti in aree ad inedificabilità assoluta, salvo gli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo in sanatoria.

### **Questo, in estrema sintesi, il quadro nazionale.**

A livello regionale, quindi, il primo strumento stabilito dalla l.r. 7/2017 è rappresentato dai “**programmi di rigenerazione urbana**”, che possono essere proposti ai Comuni da privati e da associazioni consorziali di recupero urbano (art. 2, l.r.), con la possibilità di approvare varianti semplificate allo strumento urbanistico vigente.

Secondo le indicazioni del punto 1.2 delle Linee Guida, in particolare, il “programma deve avere i caratteri di un progetto urbanistico unitario, da realizzare in modo sistematico, organico e fondamentalmente contestuale, volto a riqualificare/rigenerare l'assetto urbanistico e, di conseguenza, anche edilizio di una determinata porzione urbana”.

La premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, per le opere pubbliche e per le cessioni di aree aggiuntive, arriva fino al 35% della superficie lorda esistente (aumentabile al 40% nel caso in cui la superficie esistente sia ridotta almeno del 10 per cento a favore della superficie permeabile). Nei programmi andrà indicata anche la quota minima del 20% di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale.

**Gli interventi di rigenerazione e recupero sono consentiti nelle porzioni di territorio urbanizzate (cfr. parere 25.3.2020, n. 244887), su edifici realizzati legittimamente o sanati, trattandosi di una legge a regime e non straordinaria.**

Come indicato nel paragrafo 1.1 della circolare, infatti, “il requisito dell'avvenuta realizzazione dell'edificio non è subordinato all'entrata in vigore della legge, per cui **sarà certamente possibile applicare la l.r. 7/2017 ad edifici ad oggi inesistenti, ma che verranno realizzati in futuro**”. Per quanto riguarda le modalità di **computo delle preesistenze edilizie**, inoltre, si rinvia all'allegato **parere regionale del 3 ottobre 2019, n. 785180**.

Gli interventi non possono essere realizzati nelle zone con vincolo di inedificabilità assoluta e nelle aree protette, mentre possono essere realizzati nelle zone qualificate “paesaggio degli insediamenti urbani” dal Piano territoriale paesistico regionale – Ptp (ossia, con una buona dose di semplificazione, nei centri storici dei Comuni e, più in dettaglio, “quelli evidenziati con apposita campitura rossa” nelle tavole B del PTPR, così paragrafo 1.1 della Circolare). È comunque fatto salvo quanto consentito dai piani di ciascuna area naturale e dalla l.r. 29/1997 (“Norme in materia di aree protette regionali”). Sono

state escluse le aree agricole, tranne che in alcune circostanze legate alla presenza di insediamenti riconosciuti dal Ptp che, si rammenta, è stato approvato in via definitiva con delibera di Consiglio Regionale n. 5 del 2 agosto 2019, pubblicata di recente nel B.U.R. n. 13 del 13 febbraio 2020, con l'indicazione dei relativi elaborati. Sono comunque applicabili, in zona agricola, le disposizioni sugli interventi diretti, che consentono incrementi fino al 20% della volumetria o della superficie.

Nello stesso senso, inoltre, appaiono le successive disposizioni **dell'art. 17, commi 33 e 34, l.r. 14/08/2017, n. 9** "Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie", pubblicata nel B.U.R. 16/08/2017, n. 65. Tali disposizioni, infatti, attribuiscono ai Comuni, anche su proposta di privati, la possibilità di individuare negli "insediamenti urbani storici", come definiti dal citato PTPR, degli ambiti territoriali nei quali permettere interventi di ristrutturazione edilizia per il recupero edilizio, la riqualificazione architettonica e ambientale, l'adeguamento sismico e l'efficientamento energetico degli edifici esistenti. Il tutto, ovviamente, nel rispetto del d.lgs. 22/01/2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio" e del medesimo PTPR).

Utile anche il **chiarimento del paragrafo 1.3 della Circolare**, qui di seguito riportato: "...nelle aree naturali protette gli interventi previsti dalla legge sono consentiti se l'area è classificata dal PTPR come paesaggio degli insediamenti urbani e, ove così fosse, se l'intervento non contrasti con la normativa prevista dai piani di assetto approvati ovvero con quella di salvaguardia prevista dalla l.r. 29/1997", intendendosi per tali quelle "previste dal Capo V della l.r. 24/1998 e dallo stesso PTPR adottato con delibere di Giunta n. 556 del 30 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007" e quelle del PTPR "aventi natura prescrittiva e non anche i contenuti aventi meramente natura descrittiva, propositiva e di indirizzo" (**così paragrafo 1.4 della Circolare**).

Il **comma 93 dell'art. 17 della stessa legge n. 9/2017**, inoltre, apporta le seguenti tre modifiche alla citata l.r. n. 7/2017. In particolare, all'alinea del comma 2, dell'articolo 1, sopprime le parole da: "prioritariamente" fino a: "lettera c)", sostituendo inoltre nel comma 5 dell'art. 1 e nel comma 9 dell'art. 8 la parola "progetti" con "programmi".

A livello più generale, si ricorda altresì che l'**art. 1, comma 460 della legge 11/12/2016, n. 232, come modificato dall'art. 1-bis della legge 04/12/2017, n. 172, stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni in materia edilizia devono essere vincolati alle seguenti destinazioni**: "realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; **risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate; interventi di riuso e di rigenerazione**; interventi di demolizione di costruzioni abusive; acquisizione e realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico; interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale

pubblico; interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano, spese di progettazione per opere pubbliche”, così da costituire un'ulteriore leva per procedere nel senso indicato dalla l.r. 7/2017.

### **3. DISTANZE TRA I FABBRICATI. DEROGHE FUNZIONALI [profilo (ii)]**

Per quanto riguarda il secondo profilo, invece, ossia la **possibilità di deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati, la l.r. n. 7/2017 rappresenta la trasposizione nell'ordinamento regionale dell'art. 2-bis, d.P.R. 380/2001** che, introdotto nel Testo Unico Edilizia dalla **legge 09/08/2013, n. 98** (di conversione del **decreto-legge 23/06/2013, n. 6, cd. Decreto del Fare**), riconosce normativamente i principi sanciti dalla risalente **Corte costituzionale nella sentenza n. 232 del 16/06/2005** in tema di rapporti tra disciplina delle distanze tra costruzioni (stabilita nel codice civile e riservata alla competenza esclusiva statale) e disciplina del governo del territorio (o, come si soleva dire, disciplina urbanistico-edilizia oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni).

Qui di seguito uno stralcio della **sentenza della Corte costituzionale n. 232/2005** che aiuta a capire i rapporti tra la normativa nazionale e quella regionale: “In materia di distanze tra fabbricati, primo principio, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori.

In secondo luogo, l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.

I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi”.

Per quanto riguarda **i criteri per il calcolo della distanza tra edifici antistanti e la nozione di pareti finestrate**, infine, si rinvia alla **sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 11/09/2019, n. 6136..**

Ciò chiarito, gli ambiti territoriali “urbani” di riqualificazione e recupero edilizio di cui all'art. 3, l.r. 7/2017 potranno essere individuati dai Comuni per consentire interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica o di demolizione e ricostruzione, con una volumetria o una superficie lorda aggiuntiva al massimo del 30%. Tali ambiti devono essere individuati e circoscritti e, soprattutto, **non possono coincidere con zone omogenee di piano regolatore o, addirittura, con l'intero territorio**

**comunale urbanizzato** (così, punto 1.2 Linee Guida). Anche in questo caso sono possibili cambi di destinazione d'uso e delocalizzazioni, come pure **limitate deroghe agli standard previsti nel d.m. 1444/1968**, previsti anche dal cd. decreto Sblocca-Cantieri.

A tale riguardo il **paragrafo 7.2 della Circolare**, inoltre, associa i seguenti chiarimenti: “il comma 3 dell’art. 8” – l.r. 7/2017 – “consente per la realizzazione delle premialità previste dalla norma di derogare, ai sensi di quanto previsto dall’art. 2 bis del DPR 380/2001, ai limiti di distanza tra fabbricati di cui all’art. 9 del D.M. 1444/1968, mantenendo le distanze preesistenti, con eventuale modifica delle stesse, nel rispetto della distanza minima di 10 m tra pareti finestrate. Ugualmente per le medesime finalità è possibile derogare ai limiti di densità edilizia di cui all’art. 7 del D.M. 1444/1968, così come alle altezze massime consentite dall’art. 8 dello stesso decreto ministeriale. Merita, infine, chiarire che le deroghe sono consentite anche per l’applicazione di interventi che determinano una variazione della destinazione d’uso degli edifici”. Per quanto riguarda il tema "**mutamento di destinazione d'uso**", invece, si consiglia la lettura del **parere regionale n. 707534 del 9/9/2019**, in cui sono svolte interessanti considerazioni sul **rapporto tra la normativa regionale e l'art. 23-ter, Testo Unico Edilizia**.

Come nei programmi di rigenerazione, sono previste premialità aggiuntive del 5% in caso di ricorso a concorsi di progettazione. Le disposizioni sugli “ambiti” di riqualificazione e recupero edilizio non si applicano agli insediamenti urbani storici, individuati come tali dal Piano territoriale paesistico regionale – Ptp.

#### **4. INTERVENTI DIRETTI**

Nel quadro delle finalità della l.r. 7/2017, poi, **l'art. 6 ammette ristrutturazioni edilizie o demolizioni e ricostruzioni con un incremento fino al 20% della volumetria o della superficie lorda esistente**, ad eccezione degli edifici produttivi in cui l’incremento è fino al 10% della superficie coperta. Gli interventi diretti, non consentiti negli insediamenti urbani storici, possono essere attuati direttamente senza che vi sia bisogno di alcuna forma di regolamentazione da parte dei comuni (cfr. punto 1.2 Linee Guida).

Sull’individuazione degli edifici produttivi si rinvia, per brevità, al parere regionale 09/09/2019, n. 707306, sul tema della ricostruzione e ricostruzione anche parziale, nonché sull’impossibilità di realizzare siffatti interventi negli insediamenti urbani storici, utile è la consultazione del parere regionale 29/03/2018, n. 186356, mentre per l’esclusione dal computo dei locali destinati a volumi tecnici o locali accessori si rinvia al parere regionale 10/07/2018, n. 415987,

**Cinema e centri culturali polifunzionali possono, ai sensi dell’art. 28, comma 5, legge 14/11/2016, n. 220, essere oggetto di interventi di ristrutturazione edilizia e di demolizione e ricostruzione sempre con l’incremento del 20% della volumetria o della superficie lorda esistente.**

All'interno di teatri, sale cinematografiche e centri culturali saranno consentiti cambi di destinazione d'uso fino al 30% per aprire attività commerciali, artigianali e per servizi.

## 5. INTERVENTI CONVENZIONATI

L'art. 7, l.r. 7/2017 valorizza ulteriormente l'art. 28-bis del Testo Unico dell'Edilizia sul **permesso di costruire convenzionato**, applicabile a tutti gli interventi come sopra sintetizzati, consentendo quindi la possibilità di modulare il termine di validità per l'attuazione del progetto unitario convenzionato in relazione a stralci funzionali. Si tratta di un istituto innovativo che inizia ad essere applicato nella prassi ed essere oggetto di prime pronunce da parte del giudice amministrativo.

Utile, quindi, appare la lettura della sentenza del Tar Lombardia, sede Brescia, sez. I, 08/06/2017, n. 741, in cui viene fornita un'analisi approfondita del nuovo meccanismo para-convenzionale. Ad essa, inoltre, va affiancata la lettura del parere reso dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Urbanistica - datato 15/01/2018, che delinea alcuni presupposti utili per l'applicazione di siffatto istituto proprio alla luce dell'art. 7, l.r. 7/2017.

## 6. ALTRE DISPOSIZIONI DI RILIEVO

**L'art. 5, l.r. n. 7/2017 disciplina gli interventi per l'efficienza energetica e il miglioramento sismico:** negli strumenti urbanistici generali vigenti potranno essere previsti, in questi casi e mediante l'indispensabile individuazione con delibera di consiglio comunale, ampliamenti del 20% della volumetria o della superficie utile esistente degli edifici a destinazione residenziale, per un incremento massimo di 70 mq anche con un corpo edilizio separato, se possibile o se non si compromette "l'armonia estetica del fabbricato".

**Il paragrafo 5 della Circolare**, inoltre, chiarisce opportunamente quanto segue "la **condizione inderogabile** che deve essere rispettata per beneficiare del suddetto ampliamento è che si **intervenga sull'intero corpo di fabbrica preesistente** con interventi di miglioramento sismico (nel rispetto delle Norme Tecniche per le Costruzioni), se necessari ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, e comunque mediante interventi che producano un miglioramento delle prestazioni energetiche dell'edificio".

Per quanto riguarda, infine, il **recupero dei sottotetti** disciplinato dalla citata **l.r. 13/2009** è stato reso applicabile a quelli ultimati al **1° giugno 2017**, in luogo della precedente scadenza del 31 dicembre 2013 che, differentemente da quanto affermato da alcuni non addetti ai lavori, non può essere considerata un condono mascherato.

Infatti, la l.r. 13/2009 prevede che, solo in presenza di determinati requisiti igienico-sanitari (ad es. rapporti aeroilluminanti, opportunamente adattati alla fisionomia del vano), il sottotetto possa essere adibito ad abitazione, previo pagamento degli oneri concessori (cd. Bucalossi). Il tutto con evidente non

ulteriore impiego di suolo (già) edificato. **La l.r. 13/2009, almeno in astratto, è invero cumulabile anche con la legge sulla rigenerazione urbana (cfr. parere 11.3.2020, n. 2166230).** Inoltre, questa normativa disciplina a livello urbanistico-edilizio il recupero dei volumi esistenti in copertura che, sovente, danno luogo a contenziosi in ambito condominiale per la loro eventuale riconducibilità all'art. 1127 cod. civ. che riconosce al proprietario dell'ultimo piano la possibilità di edificare.

In sintesi, accanto alle conseguenze positive per il territorio sopra tratteggiate, rimane fermo il rispetto delle altre previsioni del codice civile che, per quanto sopra osservato dalla sentenza n. 232/2005 della Corte costituzionale, non può essere certo inciso da una legge regionale. Inoltre, il sottotetto riconosciuto abitabile è così dotato di un titolo edilizio che, con ogni evidenza, dà sicurezza nella circolazione dei rapporti giuridici ex art. 46, d.P.R. 380/2001 cit..

## **7. PRECISAZIONI. MODULISTICA**

Va doverosamente precisato che le considerazioni fin qui espresse non esauriscono l'ambito di applicazione della l.r. 7/2017 e che, al di là del monitoraggio sull'attuazione della legge affidato al Consiglio e alla Giunta, potranno essere emanate ulteriori indicazioni operative per chiarire alcuni aspetti della medesima legge (oggetto, come anticipato nell'introduzione, della prima circolare esplicativa del 18/12/2017).

Ringrazio per l'attenzione prestata, e cedo la parola per eventuali osservazioni od interventi ai Consiglieri presenti.