



REGIONE
LAZIO

DIREZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE E LA PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE, PAESISTICA E URBANISTICA
SERVIZIO "UFFICIO SPECIALE PER LA RIGENERAZIONE URBANA"

Comune di Ischia di Castro
Ufficio Urbanistica
protocollo@pec.comune.ischiadicastro.vt.it

p.c. Area Legislativa e Conferenze di servizi
GR4107

OGGETTO: Parere in merito all'applicazione dell'art. 6 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 – Comune di Ischia di Castro.

Il Comune di Ischia di Castro ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito ad alcuni aspetti applicativi inerenti l'art. 6 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7.

In particolare, il Comune pone tre stringati quesiti con i quali chiede se l'applicazione dell'art. 6 sia subordinata ad un atto deliberativo comunale, se sia ammissibile su edifici già oggetto di ampliamenti realizzati ai sensi della l.r. 21/2009 e infine se sia consentita su edifici ricadenti in zona agricola e, in tal caso, se prevalga sulle disposizioni di cui alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38.

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.

Al primo quesito deve darsi risposta negativa, in quanto gli interventi previsti dall'art. 6 sono attuabili direttamente e quindi a prescindere da una deliberazione comunale, come peraltro già detto nel parere reso al Comune di Corchiano, prot. 650137 del 06.08.2019.

L'art. 6, infatti, a differenza degli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge che invece espressamente menzionano e prevedono uno specifico atto deliberativo comunale, non prevede alcuna deliberazione di disciplina e recepimento delle disposizioni della l.r. 7/2017. Inoltre, la norma è rubricata come "*interventi diretti*", e sancisce che tali interventi "*sono sempre consentiti*". Da tali molteplici elementi si deduce necessariamente che gli interventi previsti dall'art. 6, ossia la ristrutturazione edilizia o la demolizione e ricostruzione, quest'ultima con incremento volumetrico, ed il cambio di destinazione d'uso in conformità al piano regolatore o ai sensi dell'art. 23ter del

d.P.R. 380/2001, sono ammissibili, alle condizioni previste dalla legge artt. 1, 6 e 8, in via diretta e quindi indipendentemente da qualsivoglia deliberazione comunale in merito.

Il secondo quesito riguarda la possibilità che gli interventi previsti dalla l.r. 7/2017 possano avere ad oggetto edifici già interessati da ampliamenti realizzati ai sensi della l.r. 21/2009.

La risposta è senza dubbio negativa per quanto riguarda la demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico o di superficie.

In tal senso depone intanto il comma 5 dell'art. 8, il quale espressamente prevede che *“Le premialità di cui alla presente legge si applicano una sola volta e non sono cumulabili tra loro e con quelle previste da altre leggi regionali e statali”*, e ciò vale ad escludere il cumulo delle premialità della l.r. 7/2017 con la l.r. 21/2009 che rappresenta a tutti gli effetti una legge a contenuto premiale.

Al fine di una maggiore ed esaustiva chiarezza, poi, il punto 7.4 della circolare esplicativa della legge 7/2017, recante *“Indirizzi e direttive per l'applicazione delle “Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio” di cui alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7”*, approvata con deliberazione di Giunta regionale 19 dicembre 2017, n. 867, pubblicata sul BUR n. 2 del 04.01.2018, ha evidenziato che *“Quanto al rapporto con le premialità previste o già realizzate ai sensi di altre leggi, la situazione che certamente si presenta quale più ricorrente riguarda l'accesso ai benefici di cui alla l.r. 21/2009, che certamente esclude l'applicazione della l.r. 7/2017”*. Nessun dubbio può quindi sorgere in merito alla sicura incompatibilità tra benefici previsti dalla l.r. 7/2017 e premialità realizzate ai sensi della l.r. 21/2009

Posto che la legge e la circolare escludono propriamente il cumulo delle misure premiali previste dalle due leggi, ne deriva che la ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso nel rispetto di quelle previste dagli strumenti urbanistici, come ammessa dall'art. 6 della l.r. 7/2017, non è un intervento che contiene elementi di natura premiale, e pertanto deve ritenersi consentita anche laddove interessi un immobile già oggetto di l.r. 21/2009.

Il terzo quesito riguarda l'applicabilità dell'art. 6 della l.r. 7/2017 in zona agricola e, in caso affermativo, in che termini si pone rispetto alle previsioni della l.r. 38/1999.

La questione ha una certa complessità e va chiarita per gradi.

In primo luogo è necessario individuare l'ambito applicativo generale della legge 7/2017, con riferimento agli interventi di rigenerazione urbana e recupero edilizio di cui agli articoli da 1 a 8.

A tal fine va adeguatamente valorizzata la disposizione recata dal comma 2 dell'art. 1, la quale stabilisce che *“gli interventi di cui alla presente legge sono consentiti, nelle porzioni di territorio urbanizzate, [...]”*. Tali porzioni di territorio urbanizzate, ai sensi di quanto previsto dal comma 7 del medesimo art. 1, sono costituite da: *“a) le porzioni di territorio classificate dalla Carta dell'uso del suolo, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 28 marzo 2000, n. 953, come insediamento residenziale e produttivo, zone estrattive, cantieri e discariche e aree verdi urbanizzate; b) la parte di territorio già trasformata in attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici; c) le porzioni di territorio individuate come trasformabili dalle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ivi incluse le aree per gli standard urbanistici ancorché non realizzati”*.

È in tal modo definito, e non a caso all'art. 1, il campo di applicazione dell'intera legge, ossia il presupposto generale, e indispensabile, al ricorrere del quale è possibile ammettere gli interventi che, nelle diverse forme previste dagli artt. da 2 a 6, potranno avere luogo unicamente ove ricadenti in porzioni di territorio urbanizzate come definite dall'art. 1, comma 7. In tal senso si è peraltro già espressa la circolare applicativa della legge sopra citata, la quale, al punto 1.1., ha evidenziato come *“l'applicazione della legge è consentita esclusivamente nelle porzioni di territorio urbanizzate come definite dal comma 7 del medesimo art. 1”*.

Sempre l'art. 1, poi, al comma 2, individua talune esclusioni dal campo di applicazione della legge, in particolare con riferimento alle aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta (art. 1, comma 2, lett. a), alle aree naturali protette (art. 1, comma 2, lett. b) ed alle zone omogenee E (art. 1, comma 2, lett. c).



In sostanza, quindi, l'art. 1, comma 2, della l.r. 7/2017 prima individua in via generale il campo di applicazione della legge, cioè il territorio urbanizzato ai sensi del comma 7, e poi esclude da esso determinati ambiti territoriali alla luce delle particolari caratteristiche urbanistiche e ambientali di questi.

Ne deriva che le esclusioni recate dalle lettere a), b) e c) del comma 2 dell'art. 1 vanno lette con riferimento al requisito di carattere generale rappresentato dal territorio urbanizzato, ossia nel senso che le aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta, le aree naturali protette e le zone omogenee E, pur se ricadenti in porzioni di territorio urbanizzato, sono comunque escluse dall'ambito di applicazione della legge.

Con specifico riferimento all'applicabilità dell'art. 6 nelle zone omogenee E, è necessario riportare l'art. 1, comma 2, lett. c), il quale stabilisce che le disposizioni di cui alla legge non si applicano *“nelle zone omogenee E di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968, ad esclusione delle zone individuate come paesaggio degli insediamenti urbani e paesaggio degli insediamenti in evoluzione dal PTPR e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, della legge regionale 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione) e successive modifiche. Nelle medesime zone omogenee E sono comunque consentiti gli interventi di cui all'articolo 6”*.

Dunque, la norma, nel primo capoverso, genericamente relativo agli interventi in generale, esclude dal campo di applicazione della legge le zone omogenee E che pure ricadano nelle porzioni di territorio urbanizzate. Tale esclusione delle zone E presenta comunque un'eccezione, cioè l'ipotesi in cui esse siano classificate nel Piano territoriale paesistico regionale come Paesaggio degli insediamenti urbani o come Paesaggio degli insediamenti in evoluzione. Pertanto, gli interventi di cui alla l.r. 7/2017 saranno ammissibili in zone urbanisticamente classificate come agricole purché, oltre che ricadenti nel territorio urbanizzato ai sensi dell'art. 1, comma 7, siano classificate come Paesaggio degli insediamenti urbani o come Paesaggio degli insediamenti in evoluzione dal PTPR, a prescindere dalla cogenza vincolistica di tali paesaggi.

A tale ultimo proposito, poi, è opportuno precisare l'assoluta indifferenza della presenza di vincoli paesaggistici ai sensi della Parte III del d.lgs. 42/2004. Il che significa che l'inclusione nel campo di applicazione della legge 7/2017 delle zone omogenee E, se ricadenti nel territorio urbanizzato e classificate come Paesaggio degli insediamenti urbani o Paesaggio degli insediamenti in evoluzione dal PTPR, vale sia che si tratti di aree sottoposte a vincolo che di aree non vincolate, con l'ovvia differenza che, nel primo caso, gli interventi saranno consentiti solo previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica a termini dell'art. 146 del medesimo Codice, fatto salvo quanto previsto dall'art. 149 e dall'allegato A al d.P.R. 31/2017 in tema di interventi esclusi dal regime di autorizzazione paesaggistica.

A questo punto occorre definire la portata dell'ultimo capoverso della sopra riportata lett. c), espressamente relativo all'art. 6, il quale, come sopra riportato, prevede che *“Nelle medesime zone omogenee E sono comunque consentiti gli interventi di cui all'articolo 6”*.

La norma, inutile negarlo, si offre a prospettive interpretative non univoche, e pertanto è in proposito più che mai necessario un intervento chiarificatore che renda uniforme la sua applicazione in tutto il territorio regionale.

Ora, deve escludersi che tale disposizione valga a consentire nelle zone agricole gli interventi previsti dall'art. 6 a prescindere dal requisito dell'essere queste ricomprese nel territorio urbanizzato. Si è infatti detto sopra che la sussistenza del territorio urbanizzato costituisce il presupposto applicativo generale della legge, come enunciato dall'alinea dell'art. 1, comma 2. La previsione della lett. c) non può farvi eccezione in quanto regolativa di una fattispecie di esclusione; infatti, la lett. c) esclude le zone E dall'ambito applicativo della legge pur se ricadenti nel territorio urbanizzato, per cui laddove le include *“comunque”* per quanto riguarda gli interventi diretti di cui all'art. 6 si riferisce necessariamente a quelle ricadenti nel territorio urbanizzato.



L'espressione "comunque", che può certamente dare adito ad interpretazioni fuorvianti, riguarda pertanto i paesaggi e non il territorio urbanizzato. Ciò significa che le zone agricole urbanizzate ai sensi dell'art. 1, comma 7, escluse in generale dal campo di applicazione della legge, sono invece ammesse per tutti gli interventi solo se classificate dal PTPR con i paesaggi di cui si è detto e per gli interventi di cui all'art. 6 a prescindere dalla loro classificazione di PTPR. Sempre, però, purché urbanizzate.

Detto per inciso, analogo discorso vale per l'art. 5 della l.r. 7/2017, il quale al comma 3 prevede che gli interventi di ampliamento sono consentiti "anche se ricadenti nelle zone omogenee E di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968". Anche tale previsione, infatti, non può ritenersi svincolata dal presupposto applicativo generale della legge, per cui le deliberazioni consiliari di modifica delle norme tecniche di attuazione comunali, da trasmettere in Regione ai sensi dell'art. 1 della l.r. 36/1987, saranno ritenute ammissibili solo laddove relative a zone agricole con i requisiti di urbanizzazione previsti dal comma 7 dell'art. 1 della legge, ossia, in sostanza, che siano classificate dalla carta dell'uso del suolo come insediamenti residenziali e produttivi, zone estrattive, cantieri, discariche o aree verdi urbanizzate, atteso che le zone agricole non possono considerarsi né trasformate né trasformabili in attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici. Inoltre, anche in questo caso, come per l'art. 6, la classificazione dei paesaggi sarà del tutto irrilevante, consentendo la legge che le delibere comunali ammettano gli interventi di ampliamento nelle zone agricole urbanizzate a prescindere dal paesaggio individuato dal PTPR.

Connesso al precedente è, infine, l'ultimo quesito proposto, relativo al rapporto tra l'applicazione dell'art. 6 in zona agricola, purché - come detto - urbanizzata ai sensi dell'art. 1, comma 7 della l.r. 7/2017, e le previsioni recate dal Titolo IV della l.r. 38/1999, riguardanti appunto la disciplina dell'uso agro-forestale del suolo.

Tale profilo va separatamente analizzato in rapporto ai due aspetti che fondamentalmente caratterizzano la disposizione di cui all'art. 6, ossia la previsione di interventi diretti (comma 1) e la previsione del cambio di destinazione d'uso (comma 2).

Per quanto riguarda gli interventi diretti, il comma 1 dell'art. 6 stabilisce che sono sempre consentiti la ristrutturazione edilizia o la demolizione e ricostruzione con incremento di volume o superficie.

Ora, la ristrutturazione edilizia prevista dall'art. 6 della l.r. 7/2017 non lascia emergere plausibili profili di contrasto con la l.r. 38/1999 ove realizzata in zona agricola, in quanto anche le norme del Titolo IV, ed in particolare l'art. 55, comma 2, consentono tale tipologia di intervento.

Più delicato è invece il discorso che riguarda il riconoscimento di una premialità in termini di volume o superficie connessa alla realizzazione dell'intervento di demolizione e ricostruzione, aspetto che effettivamente non trova riscontri nella l.r. 38/1999. In merito, va detto che le disposizioni della l.r. 7/2017, in quanto normativa speciale volta in via generalizzata al recupero edilizio ed alla riqualificazione degli edifici, devono ritenersi, sotto questo profilo, prevalenti rispetto a quanto previsto dalla l.r. 38/1999, e dunque è sempre consentita la demolizione e ricostruzione con incremento nei limiti di cui all'art. 6 per tutti gli edifici ricadenti in zona omogenea E, purché questa abbia i caratteri di territorio urbanizzato ai sensi dell'art. 1, comma 7, ed indipendentemente dalla classificazione di paesaggio operata dal PTPR.

Del resto, se diversamente si ritenesse che la l.r. 38/1999 debba trovare integrale applicazione non residuerebbe alcun margine di applicabilità della l.r. 7/2017 in zona agricola, con ciò rendendo inoperanti le esplicite previsioni recate dall'art. 1, comma 2, lett. c), e dall'art. 5, comma 3, che invece stabiliscono espressamente l'applicabilità in zona agricola degli artt. 5 e 6.

È bene in ogni caso evidenziare che tali interventi di cui all'art. 6, comma 1, sono strettamente funzionali a realizzare le finalità della stessa l.r. 7/2017, e dunque devono rispettare e concretizzare i fini previsti dall'art. 1, comma 1, lettere da a) a g), che devono essere oggetto di apposita verifica in sede di rilascio del titolo abilitativo o di controllo dei titoli presentati. La legge infatti non concede premialità a prescindere, ma mira ad incentivare la riqualificazione del patrimonio edilizio attraverso



REGIONE
LAZIO

interventi di demolizione dell'esistente al fine della ricostruzione di edifici che siano di qualità progettuale superiore, a norma di legge ed armonicamente inseriti nel contesto architettonico e paesaggistico in cui si trovano.

Quanto, in ultimo, al cambio di destinazione d'uso come disciplinato dal comma 2 dell'art. 6, va ricordato che la sopra citata circolare ha già provveduto ad esplicitare, al punto 1.3, che per mezzo degli interventi di cui all'art. 6 di ristrutturazione edilizia o di demolizione e ricostruzione con premialità non è mai possibile, in zona agricola, addivenire alla modifica della destinazione d'uso preesistente, ritenendo che *“tale disposizione non consente il cambio della destinazione d'uso preesistente. Pertanto, nelle zone omogenee E in applicazione dell'art. 6 della legge, saranno consentiti interventi di ristrutturazione edilizia o diversamente di demolizione e ricostruzione con le premialità previste al comma 1 dello stesso articolo, su edifici legittimi o legittimati con l'obbligo del mantenimento della destinazione d'uso in essere”*. In tal senso, si veda anche il parere prot. 415806 del 10.07.2018 reso al Comune di Carpineto Romano che perviene alle stese conclusioni.

Il responsabile del Servizio
(dr. Stefano Levante)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)