



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

Comune di Atina
Ufficio Tecnico
comuneatina@viapec.net

OGGETTO: Parere in merito all'ammissibilità, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. 380/2001, degli interventi di ristrutturazione edilizia all'esterno del perimetro del centro abitato nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale – Comune di Atina.

Il Comune di Atina ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla possibilità di consentire, all'esterno del perimetro del centro abitato, interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. 380/2001.

Il Comune, nel riferire di non essere dotato di strumento urbanistico generale, osserva come la disposizione citata non contempra espressamente tale tipologia di interventi per quanto riguarda le aree esterne al perimetro del centro abitato e chiede pertanto un parere in merito alla loro assentibilità.

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 dai comuni 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 dai comuni.

L'art. 9 del d.P.R. 380/2001 contiene, come noto, la disciplina legale dell'edificazione in assenza di pianificazione urbanistica, prevedendo che *"nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti:*

- a) gli interventi previsti dalle lettere a), b), e c) del primo comma dell'art. 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;*
- b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà".*

In sostanza, quindi, la disposizione, in effetti nient'affatto felice quanto a formulazione, delinea un differente regime tra interventi edilizi che è possibile realizzare in tutto il territorio comunale, elencati alla lett. a), e quelli ammessi solamente all'esterno del perimetro del centro abitato, indicati alla lett. b).

Trattandosi di un Testo unico nel quale sono confluite, con modificazioni, disposizioni previgenti, va ricordato che il precedente normativo della norma in questione è rappresentato dall'art. 4 della legge 10/1977 il quale, quanto alla questione in esame, si esprimeva con maggiore chiarezza. Infatti tale norma prescriveva, sempre per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, che le concessioni edilizie dovessero rispettare i seguenti limiti:

“a) fuori del perimetro dei centri abitati [...] l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile;

b) nell'ambito dei centri abitati [...] sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico;

c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà”.

Le differenze tra i due dettati normativi, sebbene a prima vista non significative, non sono di poco conto per quanto di interesse nel presente parere.

Infatti, l'art. 4 della legge 10/1977, imperniato sulla concessione edilizia ed i limiti entro cui poteva essere rilasciata, elencava le tipologie di interventi ammissibili nel centro abitato (tra le quali non figurava la ristrutturazione edilizia) mentre per gli ambiti esterni al centro abitato stabiliva i limiti all'edificazione residenziale senza riferimento alle tipologie di interventi ammissibili. È evidente che tale formulazione era di facile interpretazione in quanto per il centro abitato dovevano ritenersi ammissibili solo gli interventi espressamente menzionati nella lett. b), mentre fuori da tale perimetro era ammessa qualsiasi tipologia di intervento edilizio, per cui anche la ristrutturazione edilizia, purché tali interventi fossero rispettosi dei limiti edificatori di cui alla lett. a) dell'art. 4, ciò in quanto, ponendo un tetto massimo per l'edificazione residenziale, era implicito che tutti gli interventi di minore portata fossero consentiti.

I ritocchi operati in sede di redazione del Testo unico, seppure minimi, hanno invece portato ad una formulazione del testo normativo assai più problematica. Il citato art. 9 del d.P.R. 380/2001 è infatti incentrato non più sui limiti entro cui è possibile rilasciare il titolo abilitativo, ma sulla elencazione degli interventi edilizi consentiti, che sono, senza specifiche relative all'ambito, quelli di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 3 del medesimo d.P.R. (manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo) e, esternamente al perimetro dei centri abitati, la nuova edificazione a determinate condizioni e limiti. Ne deriverebbe, da una lettura meramente testuale, che gli interventi ammessi in ogni ambito territoriale dei comuni sprovvisti di pianificazione urbanistica sarebbero solo quelli recati dalle lett. a), b) e c) dell'art. 3 del medesimo d.P.R. 380/2001, mentre fuori del perimetro sarebbe ammessa, oltre essi, la sola nuova costruzione; il che porterebbe all'esclusione della ristrutturazione edilizia. Questo in quanto, appunto, elencando l'art. 9 gli interventi ammessi, non include la ristrutturazione edilizia né tra quelli sempre consentiti (manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo) né tra quelli consentiti solo fuori del perimetro del centro abitato (nuova costruzione).

Occorre pertanto verificare se tale omissione sia l'espressione di una precisa volontà del legislatore in tal senso oppure se sia il frutto di un difettoso coordinamento normativo derivante dalla riscrittura di una norma che appunto non conteneva riferimenti alla ristrutturazione edilizia.

La ristrutturazione edilizia consiste in un intervento che ha ad oggetto un edificio esistente al fine di trasformarlo mediante un insieme sistematico di opere dalle quali può derivare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso. Pur se l'unitarietà concettuale dell'intervento è oggi incrinata dalla modifica apportata all'art. 3 del d.P.R. 380/2001 ad opera del d.l. 69/2013 convertito dalla legge 98/2013 che ha introdotto il ripristino degli edifici crollati o demoliti, resta comunque fermo che in tutte le forme di ristrutturazione, conservativa o ricostruttiva che sia, rimane necessario un nesso sostanziale tra edificio precedente ed edificio ristrutturato, sicuramente nel senso che la ristrutturazione, in quanto intervento di recupero, presuppone in ogni caso la preesistenza di un qualche patrimonio edilizio. Ciò, in estrema sintesi, segna la radicale differenza

con la nuova costruzione che non si connota mai quale intervento che necessita di esistenti o preesistenti oggetti edilizi.

Ora, applicando tali concetti di massima alla questione in esame, risulta difficile individuare la *ratio* per la quale nelle zone esterne al perimetro dei centri abitati dei comuni sprovvisti di strumentazione urbanistica sarebbe ammessa la nuova edificazione e non la ristrutturazione. Ciò in quanto la nuova costruzione costituisce l'intervento che comporta la più significativa trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio, considerato che impegna e consuma suolo prima non edificato, a differenza, come detto, della ristrutturazione che interviene su preesistenze edilizie. Pertanto, nel quadro del regime restrittivo previsto dall'art. 9 del d.P.R. 380/2001 di utilizzazione dei suoli ricadenti al di fuori del centro abitato in assenza di pianificazione urbanistica che ne prevede una edificabilità legale minima, non corrisponderebbe ad alcuna apprezzabile logica consentire interventi del tutto innovativi e non quelli aventi ad oggetto l'esistente o comunque trasformazioni già avvenute. Del resto, anche concettualmente, il maggiore include il minore, e dunque lo *jus aedificandi* espressamente riconosciuto dall'art. 9, comma 1, lett. b), del d.P.R. 380/2001 deve comprendere lo *jus utendi* che attiene alla conservazione ed al recupero dell'esistente o del preesistente, in tutte le sue forme ed estensioni.

Tutto ciò detto, deve quindi ritenersi che, nonostante la differente formulazione, l'art. 9 del d.P.R. 380/2001 sia volto ad attuare la medesima *ratio* chiaramente evidenziata dall'art. 4 della legge 10/1977, rispetto alla quale non sono rinvenibili valide ragioni per discostarsene, ragion per cui fuori dal perimetro del centro abitato, laddove sia carente una regolamentazione urbanistica comunale, deve ammettersi anche la ristrutturazione edilizia in quanto intervento minore rispetto alla nuova edificazione che costituisce il grado maggiore di trasformazione edilizia ammessa.

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 Direttore
(arch. Manuela Manetti)