



Prot. 165158

18 SET. 2009

Al Comune di Lanuvio
Settore I – ufficio tecnico
Usa ed assetto del territorio

Oggetto: parere in merito al contenuto e limiti dell'intervento di ristrutturazione previa demolizione e ricostruzione – "rinnovo" di edifici in zona agricola – art. 3 D.P.R. 380/01 e art. 55, comma 3, L.R. 38/99

Il Comune di Lanuvio ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito a quanto indicato in oggetto.

In particolare, il Comune ritiene che nella Regione Lazio sia configurabile una specifica tipologia di intervento edilizio, il "rinnovo" di edifici esistenti, previsto nell'art. 55, comma 3, della l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 (recante "norme sul governo del territorio"), che non trova riscontro nella legislazione statale. Infatti l'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che contiene le "Definizioni degli interventi edilizi" (manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica), non menziona il "rinnovo".

L'art. 55, comma 3, l.r. 38/99, prevede che: *"Gli edifici esistenti in zona agricola alla data di entrata in vigore della presente legge possono essere soggetti a interventi di rinnovo, fino alla demolizione e ricostruzione, con il vincolo di non superare le superfici lorde utili esistenti, salvo un aumento, per una sola volta, del dieci per cento delle sole superfici con destinazione residenziale per motivi di adeguamento igienico sanitario"*.

La questione del rapporto fra le due disposizioni sopra citate è stata parzialmente già affrontata da questa direzione in un parere richiesto dalla Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del Lazio (prot. 92545 del 7 giugno 2006, pubblicato sul sito regionale). In tale occasione questa direzione ha ritenuto che poiché la materia del "governo del territorio" (materia urbanistico-edilizia) rientra nell'ambito della legislazione concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), la definizione degli interventi edilizi è espressione della funzione di determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Con la conseguenza che la nozione degli interventi edilizi contenuta del testo unico non può essere oggetto di interventi legislativi regionali che ne alterino il contenuto "strutturale" (per ulteriori argomentazioni si rimanda al parere citato).



Il Comune di Lanuvio contesta la validità delle conclusioni cui è pervenuta la Regione sulla base del rilievo che la norma regionale in discorso è stata introdotta con la l.r. 17 marzo 2003, n. 8 (che ha modificato la l.r. 38/99), quindi dopo l'entrata in vigore del testo unico dell'edilizia; ne conseguirebbe che il legislatore regionale intendesse consapevolmente introdurre nella Regione Lazio un nuovo tipo di intervento edilizio, solo in parte coincidente con la ristrutturazione (per quanto riguarda la possibilità di operare con demolizione e ricostruzione), ma che non sarebbe soggetto al rispetto della volumetria e sagoma originaria che caratterizza la ristrutturazione. Di conseguenza, nelle zone agricole della Regione Lazio sarebbe possibile qualificare interventi quali l'accorpamento di edifici (che alterano necessariamente la sagoma) come "rinnovo" e non già come "nuova costruzione", così come il testo unico statale imporrebbe.

Infine, la richiesta di parere del Comune si conclude come di seguito riportato: *"si resta in attesa di un vostro sollecito riscontro, in assenza del quale entro il 15.9.2009, il sottoscritto riterrà tale atteggiamento quale assenso alla interpretazione sopra esposta e porrà in essere le necessarie procedure finalizzate al rilascio del permesso di costruire ..."*.

Si ritiene indispensabile fornire chiarimenti in ordine a quest'ultimo aspetto prima di trattare la questione di merito.

Con riferimento alla specifica attività consultiva svolta da questa direzione regionale, si evidenzia che in caso di mancata risposta entro i tempi utili per la conclusione del procedimento di rilascio di titolo abilitativo edilizio, il Comune ha l'obbligo di concludere il procedimento stesso indipendentemente dalla emissione del parere.

Infatti, in mancanza di una espressa previsione di legge non è facoltà del Comune attribuire alla mancata emissione di un parere entro una data dallo stesso prefissata il valore di silenzio significativo, tantomeno di assenso ad una tesi precostituita.

Il Comune si assume pertanto la piena responsabilità delle proprie decisioni, fermo restando l'impegno di questa direzione regionale a rispondere a tutti i quesiti proposti dagli enti pubblici.

Ciò premesso, nel merito del quesito si ritiene quanto segue.

Come già evidenziato nel precedente parere sopra richiamato, si ritiene che la disposizione ex art. 3 del testo unico dell'edilizia costituisca una norma di principio, che recepisce, con modifiche, l'analogia previsione contenuta nell'art. 31 della l. 5 agosto



1978, n. 457. La giurisprudenza già da molto tempo ha individuato la finalità della norma nella necessità di rendere omogenei le nozioni di interventi edilizi contenute negli ordinamenti comunali (cfr. C.d.S., sez. V, 20 novembre 1989, n. 749). In tal senso, anche la facoltà di definire con legge regionale nuove tipologie di interventi edilizi con caratteristiche proprie vanificherebbe il principio di uniformità degli interventi contenuto nel testo unico (al quale si collegano diverse tematiche, fra le quali quelle relative ai titoli abilitativi richiesti e alle tipologie di interventi che possono conseguire il condono edilizio).

Peraltro, l'analisi di alcune recenti leggi urbanistiche regionali evidenzia in alcuni casi l'esplicito rimando al testo unico statale per quanto riguarda la definizione degli interventi edilizi (es., art. 37 l.r. 5/07 Friuli), in altri la tendenza a specificare dettagliatamente il contenuto degli interventi stessi (l.r. 3/05 Toscana) fino ad introdurre delle sottocategorie di interventi (l.r. 31/02 Emilia-Romagna) la cui disciplina, tuttavia, non appare in contrasto con il testo unico statale. La legge urbanistica del Lazio, in ogni caso, non contiene norme in ordine alla qualificazione degli interventi edilizi, rimandando perciò indirettamente alle previsioni di cui all'art. 3 del D.P.R. 380/01.

D'altra parte, anche la collocazione della disposizione sul "rinnovo" nell'art. 55, che disciplina la "Edificazione in zona agricola", esclude un intento classificatorio da parte del legislatore regionale. Pertanto, l'ambito di operatività dell'art. 55, comma 3, deve essere individuato all'interno delle tipologie degli interventi edilizi contenute nella legge statale di principio. In tal senso, appare evidente che la disposizione in esame non definisce una nuova categoria di intervento edilizio ma esprime l'obiettivo del recupero qualitativo degli edifici esistenti; in sostanza, **il "rinnovo" del patrimonio edilizio esistente in zona agricola non è un intervento edilizio ma è la finalità degli interventi, che sono attuati secondo la disciplina contenuta nel D.P.R. 380/01.**

In tale prospettiva si evidenzia che nell'ambito degli interventi di ristrutturazione realizzati tramite demolizione e ricostruzione, il D.P.R. 380/01 (nonché la giurisprudenza pressoché unanime, il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'Avvocatura dello Stato) richiedono il mantenimento della stessa volumetria e sagoma, ma non impongono anche la conservazione della superficie. Anzi, nella circolare interpretativa ministeriale 7 agosto 2003, n. 4174, in materia di ristrutturazione edilizia, si prevede espressamente che "Piu' specificatamente la demolizione e ricostruzione puo' comportare aumenti della superficie utile nei limiti consentiti o non preclusi per la ristrutturazione edilizia: in proposito, deve



*ritenersi insita nella natura di tale intervento la possibilita' di aumento della superficie utile con il conseguente incremento del carico urbanistico, stante la fondamentale ratio legislativa di favorire il **rinnovo** del patrimonio edilizio anche sotto un profilo tecnico-qualitativo che comporta il piu' delle volte, per la stessa praticabilita' dell'intervento, un diverso dimensionamento della superficie utile" (punto 4.1).*

Pertanto, il Ministero conferma che il rinnovo, inteso come finalita' conservativa della ristrutturazione e non come intervento edilizio a se' stante, necessita il piu' delle volte di una alterazione delle superfici utili, ferme rimanendo la volumetria e la sagoma. Di conseguenza, il riferimento al "rinnovo" contenuto nella legge regionale del Lazio 17 marzo 2003, n. 8, va letto in conformita' sia al D.P.R. 380/01 sia alla Circolare sopravvenuta per quanto riguarda le modalita' attuative della demolizione e ricostruzione, che deve essere realizzata con il pieno rispetto della volumetria e sagoma originaria e con possibile aumento delle superfici utili.

Ma la disposizione regionale va oltre: impone infatti che l'aumento di superficie utile puo' avvenire una volta sola, esclusivamente per superfici aventi destinazione residenziale e solo per motivi di adeguamento igienico-sanitario, laddove il Ministero richiama il limite generico degli aumenti non preclusi per la ristrutturazione.

A ben vedere, quindi, l'art. 55, comma 3, della legge regionale n. 38/99, opera in **funzione limitatrice** dell'aumento di superficie consentito dalla ristrutturazione con demolizione e ricostruzione. La "ratio" della limitazione e' connessa all'ambito di operativita' della norma, che riguarda esclusivamente l'edificazione in zona agricola, dove prevale l'esigenza del recupero (e del rinnovo) del patrimonio edilizio e dove occorre contenere l'aggravio del carico urbanistico che l'aumento di superficie comporta.

In conclusione, **si ritiene che in zona agricola la ristrutturazione con demolizione e ricostruzione deve rispettare volumetria e sagoma originari, ed e' ammesso il solo aumento delle superfici utili nei limiti stabiliti dal novellato art. 55, comma 3, della l.r. 38/99.**

Infine, appare irrilevante la considerazione, espressa dal Comune, che l'interessato possa ottenere l'autorizzazione paesaggistica nelle more del procedimento edilizio con cui chiede l'accorpamento di edifici. Infatti, l'art. 146 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, precisa al comma 4 che: "L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto **autonomo e presupposto** rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio".



Infatti l'autorizzazione paesaggistica verifica la conformità, o compatibilità, dell'intervento alla normativa contenuta negli strumenti di pianificazione paesistica (P.T.P.R. e P.T.P.), ma non attesta la conformità urbanistica delle opere. Il permesso di costruire è infatti rilasciato dal Comune dopo aver verificato il rispetto dell'intervento progettato alla disciplina urbanistico-edilizia (oltre che il possesso dell'autorizzazione paesaggistica e degli altri requisiti di legge).

In sostanza, l'autonomia dell'autorizzazione paesaggistica rispetto ai titoli abilitativi edilizi determina che il conseguimento della stessa non condiziona l'esito del procedimento urbanistico che accerta il rispetto della normativa urbanistico-edilizia.

L'autonomia dell'autorizzazione paesaggistica è peraltro ribadita nei provvedimenti rilasciati da questa direzione regionale, che specificano espressamente che: *“La presente autorizzazione è rilasciata ai soli fini ambientali e paesaggistici: il Comune dovrà accertare, nella propria competenza, l'ammissibilità o meno del progetto in ordine alle vigenti norme urbanistiche ed edilizie ed a vincoli di altra natura, nonché alle previsioni degli strumenti urbanistici comunale e sovra comunali”*.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:

www.regione.lazio.it/web/urbanistica/sito_ist/pareri.php

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)

Il direttore
(arch. Daniele Iacovone)

GDP

GDP