

Roma capitale
Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica
Direzione edilizia
U.O. Permessi di costruire
protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

p.c., Area Affari Generali

OGGETTO: Parere in merito all'applicabilità dell'art. 6 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 relativamente alla demolizione e ricostruzione e al ripristino di edifici crollati o demoliti nelle zone omogenee A di piano regolatore – Roma capitale.

Il Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicazione dell'art. 6 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 relativamente alle zone omogenee classificate come A, ai sensi del DM 1444/1968, dal piano regolatore generale.

In sostanza il quesito, molto articolato nella ricostruzione della vicenda specifica, riguarda la possibilità di effettuare, ai sensi dell'art. 6 della l.r. 7/2017, un intervento di ripristino di un edificio crollato o demolito in zona omogenea classificata come A ai sensi del DM 1444/1968; in tal senso il quesito specifica che il piano regolatore di Roma, all'art. 107 delle NTA, nello stabilire le equivalenze tra le componenti di prg e le zone omogenee del DM 1444/1968, prevede che il sistema insediativo della Città storica - T5, in cui ricadrebbe l'intervento in questione, è classificato come zona territoriale omogenea A.

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.

L'art. 6, comma 1, della l.r. 7/2017, prevede che *"Per il perseguimento di una o più delle finalità di cui all'articolo 1, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.p.r. 380/2001, sono sempre consentiti interventi di ristrutturazione edilizia o interventi di demolizione e ricostruzione"*; il comma 6 della

medesima norma stabilisce inoltre che *“Le disposizioni di cui al presente articolo non possono riferirsi ad edifici siti nelle zone individuate come insediamenti urbani storici dal PTPR”*.

Come noto, secondo la definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 rientra nella ristrutturazione edilizia (a far data dal d.l. 69/2013, convertito dalla legge 98/2013) l'intervento di ripristino di edifici crollati o demoliti, il quale, come detto nel parere reso al Comune di Pomezia prot. n. 0422776 del 12.05.2021, deve considerarsi ammesso ai sensi dell'art. 6 della l.r. 7/2017, anche con cambio di destinazione d'uso ma senza premialità dimensionale, sempre che ovviamente siano rinvenibili per tale intervento una o più delle finalità di cui all'articolo 1 della legge.

Ora, successivamente alla l.r. 7/2017, sono state introdotte rilevanti modifiche all'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 relativamente all'ammissibilità in zona omogenea A degli interventi di ristrutturazione edilizia, con specifico riferimento alla demolizione e ricostruzione e al ripristino di edifici crollati o demoliti.

Infatti, a seguito di diverse novelle legislative (d.l. 76/2020, convertito dalla legge 120/2020; d.l. 17/2022, convertito dalla legge 34/2022; d.l. 50/2022, convertito dalla legge 91/2022) è stato inserito il seguente periodo nel predetto art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001: *“Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.”*

La norma statale, dunque, prevede – specificamente per gli immobili ricadenti in zona A - che la demolizione e ricostruzione e il ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo a condizione che vengano mantenuti sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche nonché la volumetria; in caso contrario, l'intervento si configura come nuova costruzione ai sensi della lett. e) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 380/2001.

Si tratta, pertanto, di verificare in che misura tale mutato perimetro applicativo della ristrutturazione edilizia a livello di legislazione statale, relativo alla demolizione e ricostruzione e al ripristino di edifici crollati o demoliti, incida su quanto previsto dall'art. 6 della l.r. 7/2017, che, come visto, esclude gli insediamenti urbani storici individuati dal PTPR, i quali tuttavia non necessariamente coincidono con le zone omogenee A di piano regolatore, le quali zone ben possono avere maggiore o comunque diversa estensione.

Con riferimento alla situazione specifica di Roma, poi, è da ritenere che, nonostante l'art. 44 del PTPR stabilisca che la disciplina di cui al medesimo articolo non trova applicazione per l'insediamento urbano storico sito Unesco – centro storico di Roma, tuttavia il Piano paesaggistico ha materialmente individuato tale insediamento urbano storico, per cui esso conserva valenza ai fini della l.r. 7/2017, applicandosi quindi, per esso, l'esclusione di cui all'art. 6, comma 6, della legge stessa e presente anche negli altri articoli della legge (art. 2, comma 8; art. 3, comma 7; art. 5, comma 9).

La questione in esame, di conseguenza, assume effettivamente rilievo, anche per Roma capitale, con riferimento a quelle porzioni di zone omogenee A che non coincidono con gli insediamenti urbani storici di cui al PTPR, esorbitando da essi.

In effetti, il d.l. 70/2011, convertito dalla legge 106/2011, prevede che gli interventi da esso previsti (art. 5, comma 9) non possono riguardare edifici *“siti nei centri storici”* (art. 5, comma 10); la

l.r. 7/2017, emanata in attuazione di detta normativa statale, ha ritenuto di tradurre tale preclusione riferendosi agli insediamenti urbani storici individuati dal PTPR e non alle zone omogenee A.

Ora, la disposizione recata dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 costituisce certamente norma di principio di rango statale e, come tale, risulta sovraordinata rispetto alla legislazione regionale, che non può dunque porsi in contrasto con essa, a meno che previsioni di matrice regionale divergenti siano espressamente consentite e fatte salve.

Ebbene, come visto, il dettato dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001, stabilisce espressamente che, rispetto alla limitante disciplina prevista per gli interventi di demo-ricostruzione e ripristino nelle zone omogenee A, sono *“fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici”*.

Tale salvezza, invero non felicissima nella formulazione, è stata oggetto di autorevole interpretazione da parte della circolare congiunta Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Dipartimento della Funzione pubblica del 2 dicembre 2020, nella quale, al punto 2.4, è specificato che *“tale inciso fa innanzitutto salva la validità di eventuali disposizioni di leggi regionali che consentano, anche per le aree in questione, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche con limiti meno stringenti di quelli individuati dall'art. 3 del TU per gli edifici vincolati ex dlgs 42/04”*.

Dunque, siffatta interpretazione, dalla quale non si rinvergono ragioni per discostarsi sebbene la lettera della norma si presti anche a letture differenti, ammette che specifiche normative regionali possano consentire interventi di demolizione e ricostruzione in zona omogenea A caratterizzati da maggiore ampiezza rispetto a quanto previsto dall'art. 3 del d.P.R. 380/2001; deve, inoltre, ritenersi che, nonostante la circolare faccia riferimento solo alla ristrutturazione mediante demo-ricostruzione, l'interpretazione data da essa vada riferita anche al ripristino di edifici crollati o demoliti, in quanto tale intervento è espressamente menzionato dalla norma in questione, attesa la sua inclusione nella ristrutturazione edilizia.

Detto quanto sopra, si tratta quindi di verificare se l'art. 6 della l.r. 7/2017 costituisca effettivamente una normativa che consente interventi di demo-ricostruzione e di ripristino in zona A *“con limiti meno stringenti di quelli individuati”* dall'art. 3 del d.P.R. 380/2001, limiti, come visto, costituiti dalla invariabilità di volumetria, sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

L'art. 6 della l.r. 7/2017 consente *“sempre”* (nelle porzioni di territorio urbanizzato di cui all'art. 1, comma 7) interventi di ristrutturazione edilizia e di demolizione e ricostruzione con premialità volumetrica; come sopra evidenziato, tale possibilità è riconosciuta con la sola esclusione degli insediamenti urbani storici individuati dal PTPR, per cui certamente il legislatore regionale ha inteso includere le zone che il piano regolatore classifica come A (sempre se, ovviamente, non ricadono negli insediamenti urbani storici del PTPR).

In particolare, poi, è da rilevare come, avendo il legislatore regionale ammesso, in tutte le porzioni di territorio urbanizzato e dunque anche in zona omogenea A, la demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria - e dunque con conseguente modifica della sagoma - deve ritenersi che anche il ripristino di edifici corollati o demoliti, in quanto rientrante nella ristrutturazione edilizia, possa comportare variazioni della sagoma, seppure non aumenti di volumetria.

Vero è che la norma statale recata dall'art. 3 del d.P.R. 380/2001 è successiva alla l.r. 7/2017, ma la specifica salvezza accordata - secondo la sopra menzionata interpretazione ministeriale - alle legislazioni regionali specifiche deve ritenersi relativa anche a norme preesistenti, quale appunto la l.r. 7/2017, dotata peraltro del carattere della specialità, in quanto attinente alle finalità di rigenerazione urbana.

È in ogni caso evidente che, costituendo le zone A ambiti di particolare delicatezza, pregio storico-artistico e centralità culturale e territoriale, particolarmente spiccata deve essere la cura ed il rigore delle amministrazioni comunali nel dare attuazione alla legge; in particolare risulta più mai

essenziale un vaglio puntuale delle finalità di rigenerazione e riqualificazione degli interventi proposti e delle caratteristiche qualitative dei relativi esiti.

È bene precisare, sotto tale aspetto, che l'avverbio “*sempre*” di cui al comma 1 dell’art. 6 della l.r. 7/2017 è da riferire alla eventualmente diversa disciplina urbanistica dei piani regolatori mentre non può valere ad ammettere gli interventi richiesti senza filtri e condizioni, tra le quali, come detto, un ruolo primario riveste il riscontro circa l’effettiva sussistenza delle finalità di rigenerazione e riqualificazione.

Ed è proprio tale avverbio a rendere esplicito come gli interventi di ristrutturazione (incluso il ripristino) e di demo-ricostruzione con premialità di cui all’art. 6 della l.r. 7/2017 siano attuabili a prescindere dalle diverse qualificazioni degli interventi edilizi previste dalla strumentazione urbanistica comunale; nel caso di specie, quindi, è irrilevante che a termini del piano regolatore la ristrutturazione con variazione di sagoma e/o volumetria costituisca nuova costruzione, prevalendo infatti su tale qualificazione di prg quella operata con legge, che, appunto, ammette “*sempre*” la ristrutturazione e la demolizione e ricostruzione, cioè pur in presenza di preclusioni o di diverse definizioni edilizie effettuate dalla strumentazione urbanistica comunale.

Infine, quanto sopra esplicitato con riferimento all’art. 6 della l.r. 7/2017 deve naturalmente ritenersi valido, e quindi applicabile, anche per quanto concerne le analoghe previsioni inerenti la ristrutturazione edilizia e la demolizione e ricostruzione contenute nell’art. 3 e nell’art. 4 (pur senza ampliamento) della medesima legge.

Il responsabile del Servizio
Stefano Levante

Il Direttore
Manuela Manetti