

Comune di Ladispoli
Area III – Settore II – Ufficio II
Sportello unico edilizia – Condoni edilizi –
Ispettorato edilizio
comunediladispoli@certificazioneposta.it

e p.c., Area Legislativa e Conferenze di servizi

OGGETTO: Parere in merito alla nozione di territorio urbanizzato ai sensi dell’art. 1, comma 7, lett. c), della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 – Comune di Ladispoli.

Il Comune di Ladispoli ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla nozione di territorio urbanizzato come contenuta nell’art. 1, comma 7, lett. c), della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7.

In proposito il Comune rappresenta che è stata presentata, ai sensi dell’art. 6 della l.r. 7/2017, un’istanza per la realizzazione di un intervento di demolizione e ricostruzione di un edificio ricadente in un’area urbanisticamente classificata, dal vigente strumento generale, come zona C da sottoporre a pianificazione attuativa, allo stato tuttavia non presente.

Chiede pertanto il Comune quale sia il corretto significato da attribuire alla nozione di territorio urbanizzato recata dalla lett. c) del comma 7 dell’art. 1, in quanto la “trasformabilità” cui la norma fa riferimento potrebbe considerarsi insussistente tutte le volte in cui sia assente uno strumento urbanistico attuativo, laddove previsto, il quale si pone come presupposto della edificabilità dei suoli in esso ricompresi.

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. 1, comma 7, della l.r. 7/2017 reca la nozione delle porzioni di territorio urbanizzate, ossia dell’ambito territoriale nel quale è applicabile la legge stessa e dunque sono realizzabili gli interventi da essa previsti. Ovviamente, come desumibile dalle norme e come già detto in precedenti pareri, solo una parte minore degli interventi previsti dalla legge è realizzabile in via diretta (art. 6), mentre una parte ben maggiore può esserlo solo a seguito di apposite deliberazioni comunali (artt. 2, 3, 4 e 5), che recepiscano la legge stessa e disciplinino gli interventi.

A proposito di tali deliberazioni, si coglie l'occasione per informare che, con determinazione dirigenziale G18248 del 20.12.2019, pubblicata sul BUR n. 4 – suppl. n. 2- del 14.01.2020 e sul sito internet regionale, sono state approvate le linee guida per la loro redazione e per le elaborazioni cartografiche.

Dunque, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della l.r. 7/2017, il territorio urbanizzato che costituisce, definisce e circoscrive il campo di applicazione della legge è costituito 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”.

Intanto va detto che tali tre nozioni sono indipendenti ed autonome tra loro, anche per i riferimenti cui rimandano. In particolare, quella di cui alla lettera a) fa riferimento alle risultanze della Carta dell'uso del suolo, una carta tematica rappresentativa dello stato di utilizzo del territorio, mentre quelle di cui alle lettere b) e c) fanno capo alla strumentazione urbanistica, ossia ai contenuti di atti pianificatori.

Il territorio urbanizzato ai sensi della l.r. 7/2017 è pertanto dato dall'insieme e dalla somma delle porzioni di cui alle lettere a), b) e c), per cui la legge sarà indifferentemente applicabile in ciascuna delle tipologie di porzioni indicate.

Il quesito, dunque, riguarda la lettera c), che annovera, nel territorio urbanizzato, *“le porzioni di territorio individuate come trasformabili dalle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti”*. Ora, la trasformabilità, come noto, può essere diretta o indiretta; in quest'ultimo caso si rende necessaria la preventiva approvazione di uno strumento urbanistico attuativo che specifichi, dettagli e concretizzi le generali previsioni di edificabilità contenute nel piano regolatore. Nelle zone omogenee C, o ad esse equiparate, la trasformabilità è normalmente indiretta, e dunque subordinata ad un preventivo strumento di tipo attuativo.

In relazione a ciò, il quesito domanda se, in assenza di uno strumento attuativo vigente, laddove previsto dal piano regolatore generale, **una zona C possa comunque dirsi trasformabile ai sensi della l.r. 7/2017.**

Il comune infatti osserva che la disposizione in questione fa riferimento alla *vigenza* degli strumenti urbanistici che determinano la trasformabilità, senza specificare se trattasi di quelli generali o attuativi; ritiene quindi che, posto che una zona C diventa trasformabile solo a seguito dell'entrata in vigore di un piano attuativo, la *vigenza* richiesta dalla norma sia da riferirsi a questo e non al piano generale, con la conseguenza che in assenza di strumentazione attuativa approvata e vigente, laddove prevista, la zona non sarebbe trasformabile e dunque non classificabile come territorio urbanizzato ai sensi della l.r. 7/2017.

Tale interpretazione, seppur pregevole per le argomentazioni contenute e quindi meritevole di adeguato approfondimento, non può essere accolta.

La l.r. 7/2017 consente interventi sul patrimonio edilizio esistente, al fine di rinnovarlo, razionalizzarlo ed adeguarlo alle normative vigenti in materia energetica, sismica, di sostenibilità e di settore in genere. Non a caso, infatti, l'intervento maggiormente incentivato dalla l.r. 7/2017 è quello che comporta effetti più incisivi sull'esistente, ossia la demolizione e ricostruzione, cui la legge ricollega in ogni caso una maggiorazione di volume o superficie, mentre la ristrutturazione edilizia è comunque sempre ammessa ma senza premialità. Analogo incentivo in termini volumetrici è previsto nel caso di ampliamento, possibile solo laddove questo consegua ad interventi di miglioramento sismico ed energetico che interessino l'intero edificio.

Risulta evidente, in altre parole, la centralità del patrimonio edilizio esistente, in quanto è su di esso che si intende intervenire allo scopo di migliorarlo qualitativamente e di adeguarlo alle normative di settore. In sostanza, il patrimonio edilizio esistente costituisce il vero e proprio oggetto della legge, mentre il territorio urbanizzato, da individuarsi per mezzo dei criteri recati dall'art. 1, comma 7, lett. a), b) e c), rappresenta l'ambito spaziale in cui gli edifici che vi ricadono possono essere oggetto degli interventi previsti.

In questa ottica di valorizzazione delle finalità della legge, allora, la sussistenza o meno di uno strumento pianificatorio attuativo risulta indifferente, in quanto questo ha lo scopo di disciplinare le nuove edificazioni da insediare in zone che occorre urbanizzare e infrastrutturare, mentre gli interventi della l.r. 7/2017 insistono sull'edificato già esistente al fine di rinnovarlo, seppur con incrementi volumetrici.

In altre parole, la nozione di "trasformabilità" cui fa riferimento la lettera c) della l.r. 7/2017 non va strettamente intesa ai sensi urbanistici-edilizi come l'esistenza di tutte le condizioni necessarie per edificare concretamente, ma come l'astratta idoneità all'edificazione riconosciuta dagli strumenti di pianificazione urbanistica; strumenti, quindi, di portata generale e non attuativa, in quanto ciò che importa, per il legislatore della 7/2017, è che un edificio esistente ricada in una zona che la pianificazione abbia individuato come destinata all'edificazione/trasformazione, e tanto lo rende meritevole di accedere alle premialità che incentivino il suo rinnovo; risulta quindi evidente che la pianificazione che connota i suoli come trasformabili a fini edificatori è senza dubbio quella di livello generale, per cui è alla sua vigenza che occorre fare riferimento nella fattispecie di cui alla lettera c).

Un elemento testuale a favore di tale conclusione è rinvenibile nella disposizione recata dall'art. 6 della l.r. 7/2017, in cui, al comma 2, è esplicitato che gli interventi di ristrutturazione e di demolizione e ricostruzione sono consentiti "indipendentemente dalle modalità dirette o indirette" previste dagli strumenti urbanistici, essendo inequivocabile che per "modalità indirette" debba intendersi l'ipotesi in cui sia ordinariamente prevista una pianificazione attuativa da cui quindi, per gli interventi di cui alla l.r. 7/2017, è possibile prescindere proprio perché, come detto, trattasi di interventi sull'esistente. Analogo riferimento è del resto contenuto al punto 6.1 della circolare esplicativa della legge, 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.

Non contraddice tale conclusione neppure il rapporto con la lettera a) del medesimo comma 7, il cui contenuto, paventa il Comune nel quesito, diverrebbe pleonastico laddove si interpretassero "estensivamente" le lettere b) e c), in quanto la definizione di territorio urbanizzato sarebbe interamente contenuta nelle fattispecie b) e c), risultandone la a) del tutto priva di portata.

Se anche ciò fosse, se cioè il territorio trasformato e trasformabile secondo gli strumenti urbanistici di cui alle lett. b) e c) comprendesse per intero il territorio individuato dalle classi della carta dell'uso del suolo individuate dalla lett. a) (insediamento residenziale e produttivo, zone estrattive, cantieri e discariche, aree verdi urbanizzate), sarebbe del tutto indifferente ai fini della legge, e ciò non comporterebbe alcun conflitto tra le diverse individuazioni del territorio urbanizzato recate dal comma 7 dell'art. 1.

Come sopra anticipato, infatti, la definizione di territorio urbanizzato cui attinge la lett. a) non ha punti di contatto con le lett. b) e c), rimandando a concetti e strumenti del tutto diversi e indifferenti tra loro. La lett. a) attiene ad un mero rilievo dello stato di fatto dell'esistente, rappresentato dalla Carta dell'uso del suolo; le lett. b) e c) rimandano invece ai contenuti della strumentazione urbanistica, ossia degli atti di pianificazione e governo del territorio.

Tali differenti risultanze che derivano dalla carta dell'uso del suolo o dagli atti di pianificazione possono coincidere o meno, essendo comunque entrambe, ai sensi della legge, in ogni caso territorio urbanizzato senza che sia possibile inferire rapporti tra tali differenti nozioni.

Pertanto, per tutto quanto sopra detto, per gli effetti di cui alla l.r. 7/2017, le zone omogenee C per le quali non sia vigente uno strumento attuativo, seppur previsto dal piano regolatore generale, devono in ogni caso considerarsi trasformabili ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. c), e dunque, in quanto territorio urbanizzato, sugli edifici in esse presenti sono realizzabili gli interventi disciplinati dalla legge, ricorrendone gli altri presupposti dalla medesima previsti.

Il responsabile del Servizio

Stefano Levante

Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ex art. 3, comma 2, del d.lgs. 39/93

**Il Direttore
arch. Manuela Manetti**