

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE NEI COMUNI DELLA CINTURA EST DEL TERRITORIO METROPOLITANO ROMANO

Sala Tersicore – Palazzo Comunale

Velletri 17/09/2026



Lo stato di attuazione della pianificazione degli interventi di rigenerazione urbana nel contesto metropolitano e regionale

Damiano Maurizio Sollami

Architetto socio INU
maurizio.sollami@gmail.com

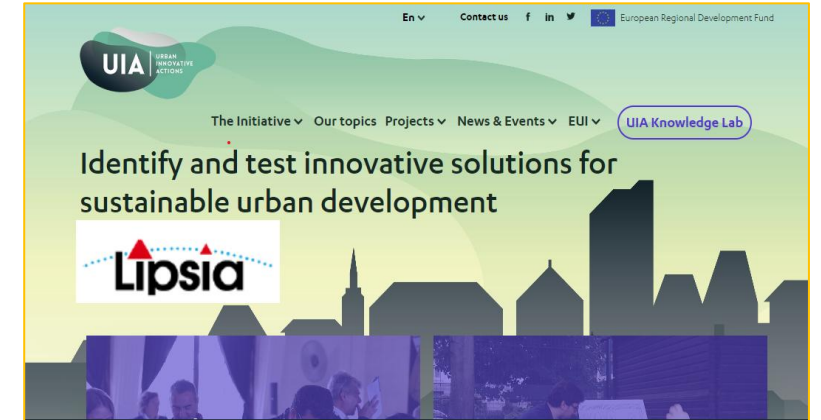
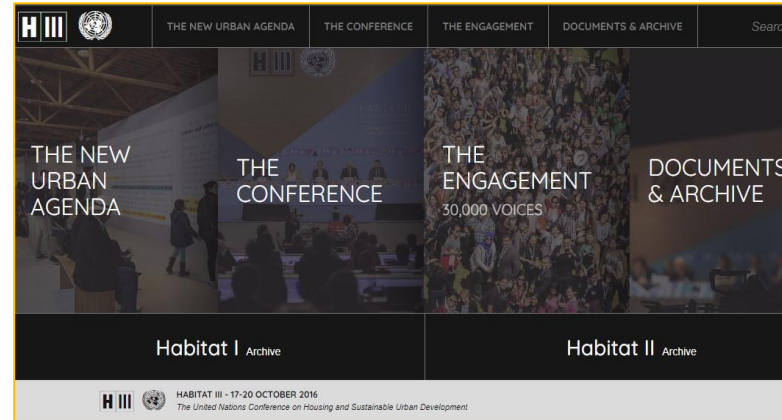
Con la collaborazione di

Con il patrocinio di

Città e Comunità Sostenibili



- Agenda ONU 2030 – New York 2015
- Conferenza Mondiale Habitat III - Quito 2016
- Agenda Urbana Unione Europea – Lipsia 2020



obiettivo cardine è quello di riqualificare il patrimonio immobiliare nell'ottica della sostenibilità socio ambientale, del minor consumo del suolo da conseguire mediante l'attuazione di programmi di rigenerazione di progetti di rinnovamento

Lazio: L.R. 7/2017, che promuove il recupero del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione delle periferie.

Lombardia: L.R. 18/2019, focalizzata sulla semplificazione amministrativa e su incentivi per il recupero di edifici abbandonati.

Veneto: L.R. 19/2021 (Veneto cantiere veloce") per il rilancio del settore e il contenimento del consumo di suolo.

Emilia-Romagna: L.R. 24/2017, una delle normative più avanzate sul contenimento del consumo di suolo.

Calabria: L.R. 24/2022, definendo la rigenerazione come strumento di governo sostenibile.

Campania: L.R. 22/2024 per integrare meglio i processi di rigenerazione.

Altre Regioni:

Norme specifiche sono presenti in Puglia (L.R. 21/2008), Piemonte (L.R. 16/2018), Liguria (L.R. 23/2018), Marche (L.R. 14/2021), Toscana (L.R. 65/2014) e Sicilia (L.R. 19/2020)

INU Lazio

Sezione
dell'Istituto Nazionale
di Urbanistica

Velletri, 17 settembre 2026

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE

nei comuni della cintura est del territorio metropolitano romano

Titolo

Lo stato di attuazione della pianificazione degli interventi di rigenerazione urbana nel contesto metropolitano e regionale

Autore Damiano Maurizio Sollami

Elementi comuni delle normative:

Riduzione del consumo di suolo: Le norme promuovono il riuso di aree già urbanizzate, degradate o dismesse per evitare di edificare su terreni agricoli o naturali.

Sostenibilità ambientale ed efficienza energetica: Gli interventi devono puntare a standard elevati di qualità ambientale, inclusa la de impermeabilizzazione dei suoli, l'incremento del verde urbano e la resilienza ai cambiamenti climatici.

Approccio integrato e sociale: La rigenerazione non è vista solo come recupero fisico di edifici, ma come un processo che deve includere **inclusione sociale, sicurezza, servizi di prossimità e miglioramento della qualità della vita.**

Semplificazione amministrativa: Viene spesso introdotta una riduzione degli oneri di urbanizzazione o procedure accelerate per favorire l'attuazione dei piani di recupero.

Ruolo centrale dei Comuni: Le leggi regionali solitamente delegano ai Comuni il compito di individuare gli "ambiti di rigenerazione urbana" e di gestire le procedure operative, spesso semplificate rispetto all'urbanistica ordinaria.

Incentivi e premialità volumetriche: Molte regioni utilizzano il meccanismo dei "premi di cubatura" (spesso fino al 20-30%) per rendere economicamente sostenibili gli interventi di demolizione e ricostruzione effettuati da privati.

La Regione Lazio

L.R. 7/2017 - Art. 1 Finalità ed ambito di applicazione

«...detta disposizioni finalizzate al perseguimento, attraverso la realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge, di una o più delle finalità sottoelencate

- promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, **aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi**, anche per **promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività**;*
- incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie*
- qualificare la città esistente, limitare il consumo di suolo, aumentare le dotazioni territoriali mediante*
- aumentare la sicurezza dei manufatti esistenti*
- favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato,*
- promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente*
- promuovere lo sviluppo del verde urbano*

I PROTAGONISTI

- Amministrazioni Comunali
- Privati
- Associazioni consortili di recupero urbano.

- Art. 2

“... anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati, programmi di rigenerazione urbana costituiti da un insieme ...

I comuni, nel perseguire gli obiettivi e le finalità di cui all’articolo 1, valutando anche le proposte dei privati, ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano... “

GLI STRUMENTI

- I programmi di Rigenerazione urbana (art. 2)
- Gli ambiti di riqualificazione urbana (art. 3)
- Le Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici (art.4)
- Gli interventi per il miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici (art. 5)
- Gli interventi diretti (art. 6)

Elementi innovativi della norma

Definisce un nuovo scenario nell'urbanistica nel quale gerarchicamente

Lo Stato e conseguentemente le Regioni

fissano obiettivi e criteri

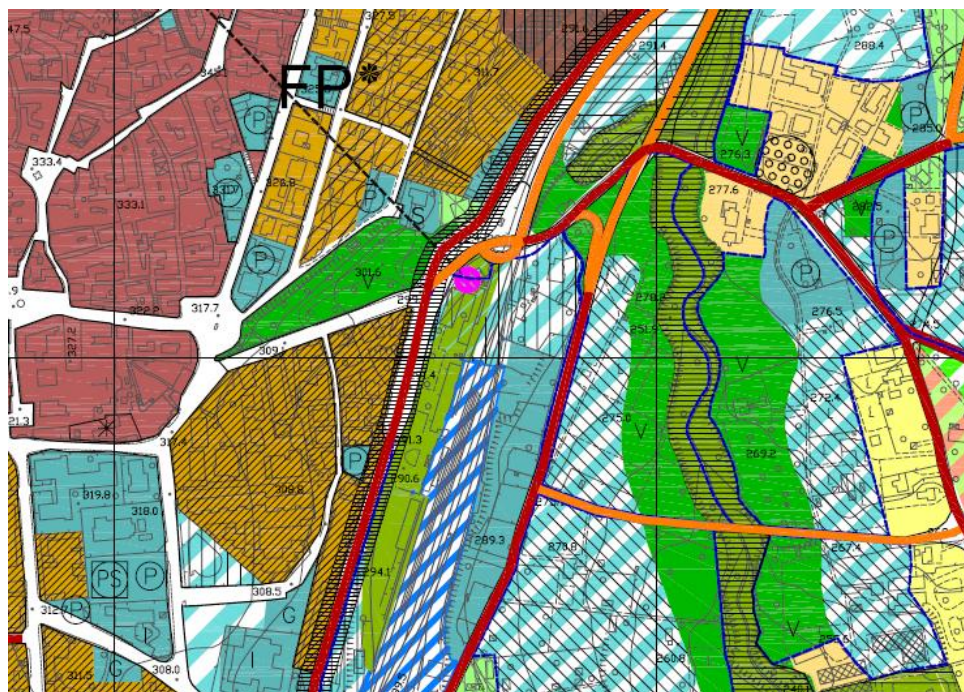
Il risparmio del suolo, la sicurezza statica e antisismica, la certificazione ed l'aumento di classe energetica, il risparmio idrico, la bioedilizia

Mette le Amministrazioni Locali

al centro delle scelte attuative della norma

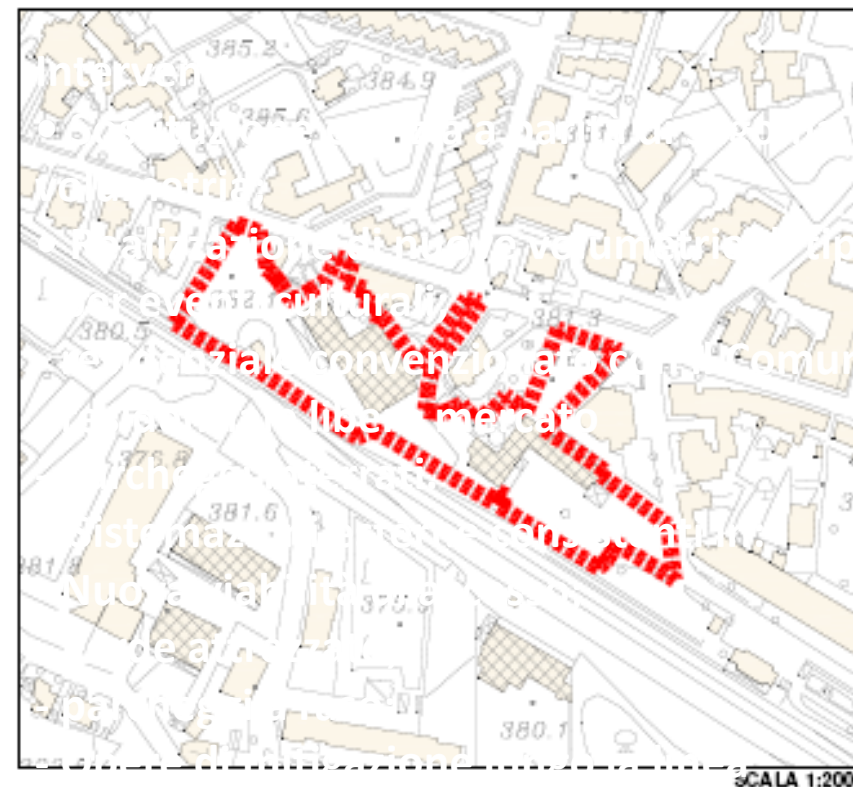
- **“ LA CONSEGNA”** di responsabilità **“ ALLE COMUNITA’ ”**
delle proposte di rigenerazione **è il cuore della norma;**

Dalla Zonizzazione ai Programmi

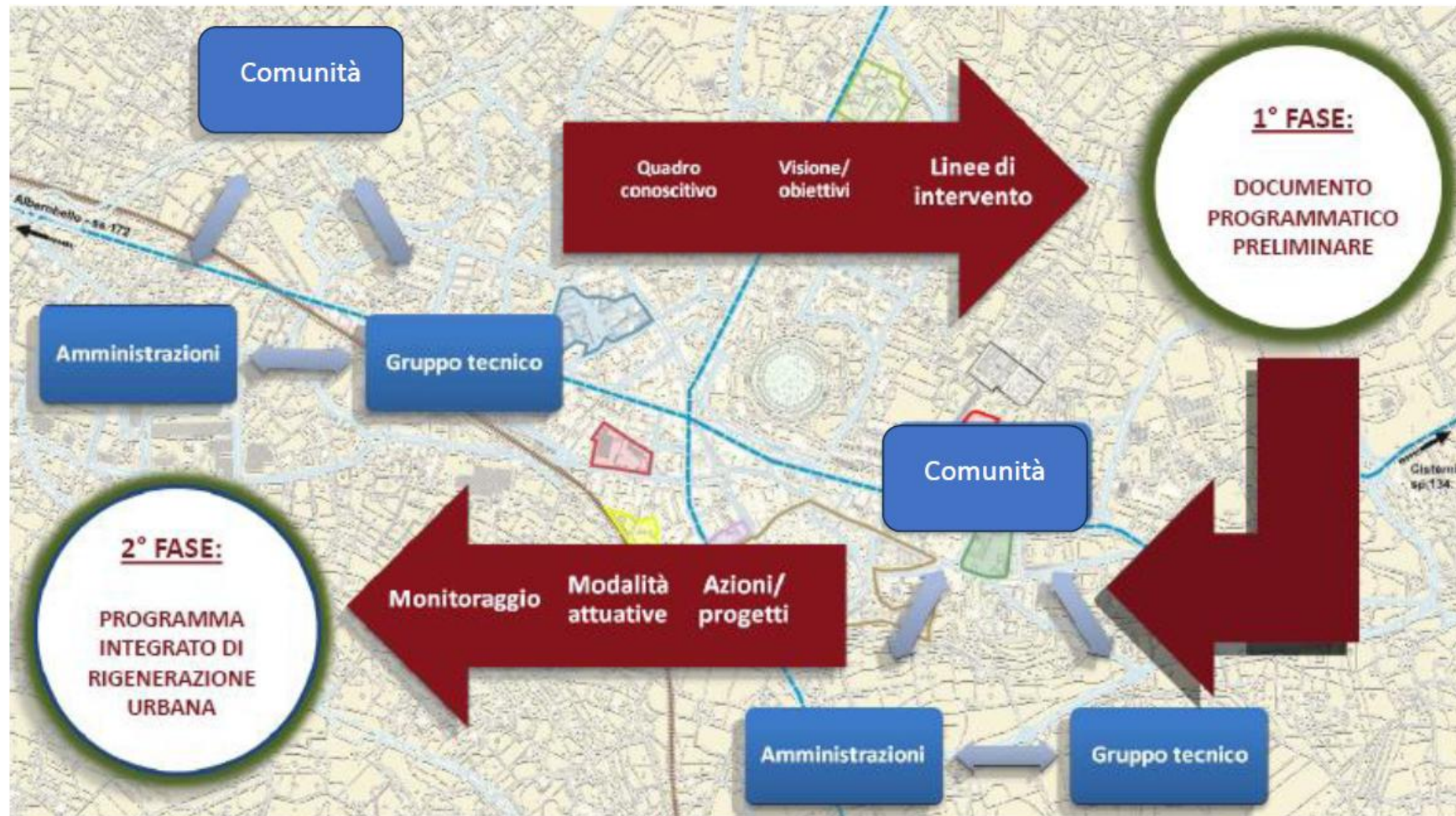


AMBITO 4

Riqualificazione dell'area situata tra via Alberobello e l'asse ferroviario (Vecchia Cantina Sociale e Cantina Calella), zona ad ovest dell'abitato

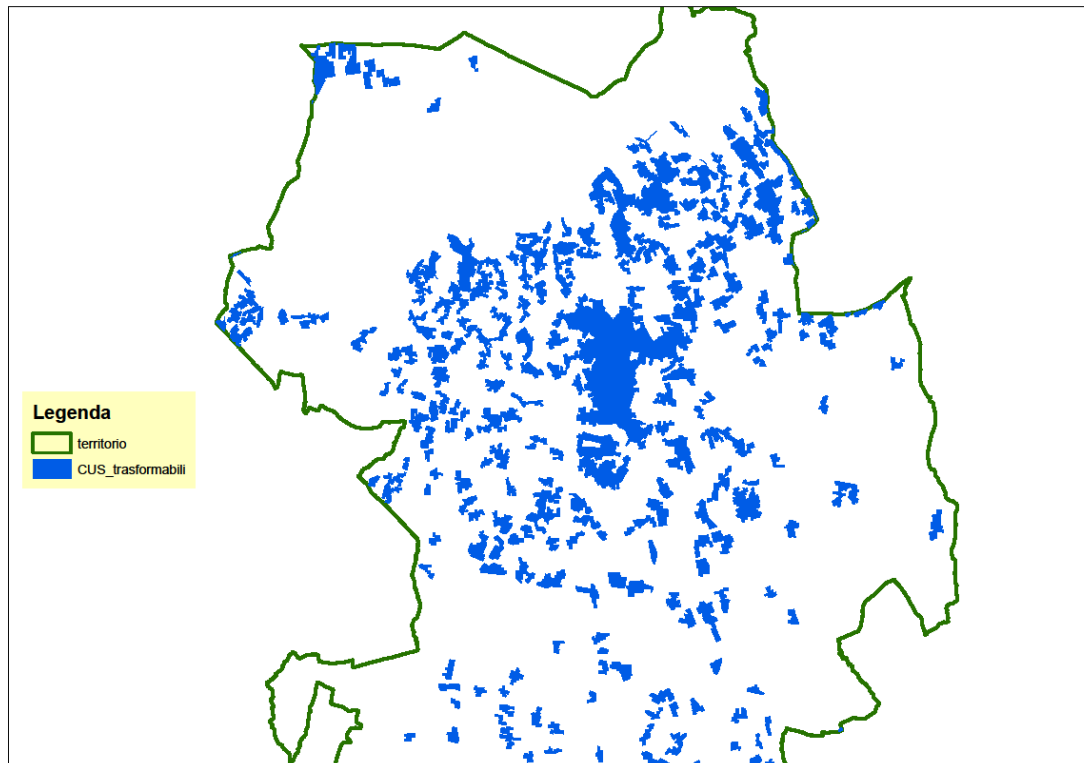


Programmi di rigenerazione urbana



LA PORTATA DELLA NORMA

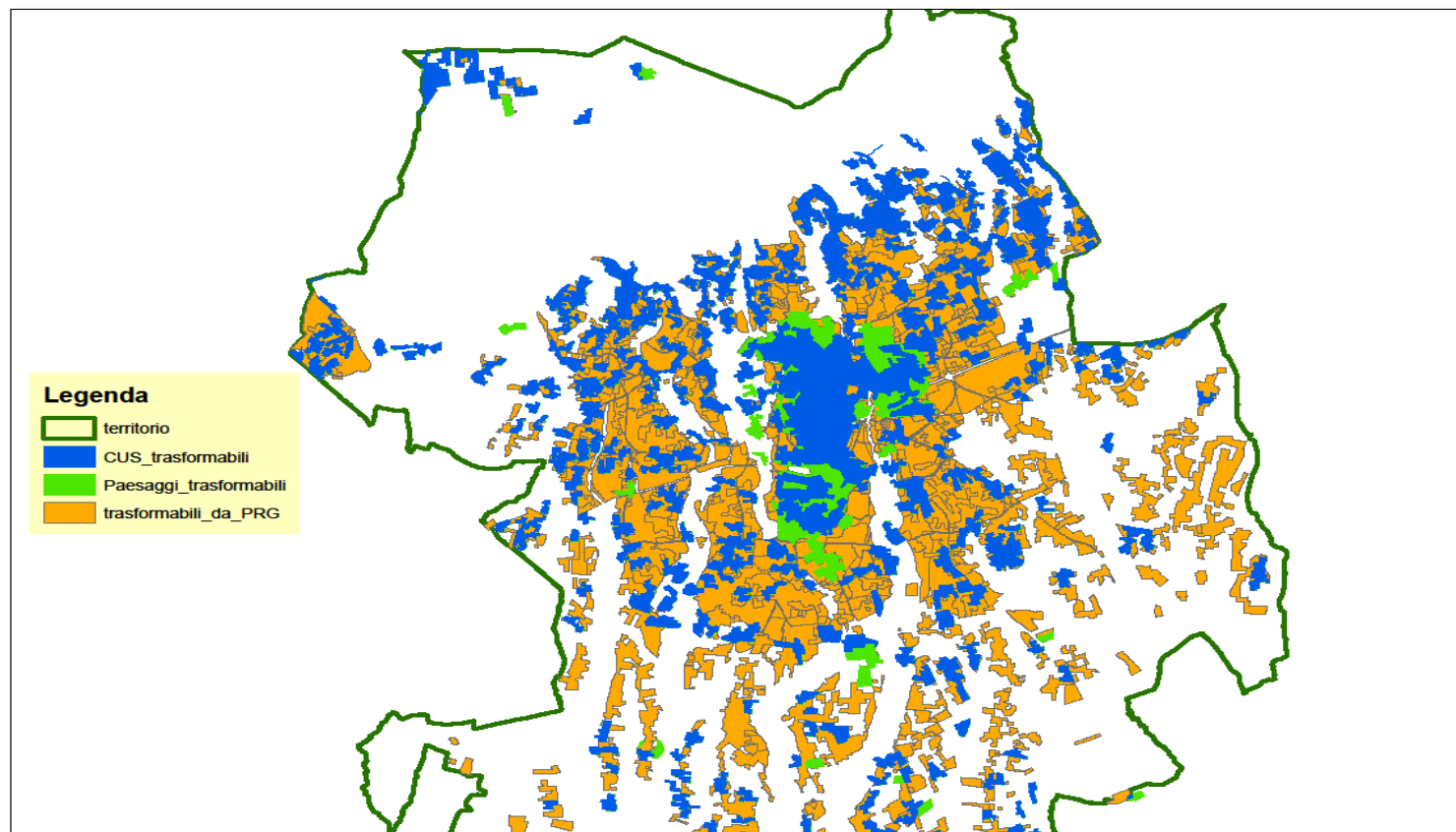
Le zone in cui sono consentiti interventi



- Sono definite porzioni di territorio urbanizzate:
- a) le porzioni di territorio classificate dalla **Carta dell'uso del suolo** 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 **PTPR**;
- c) le porzioni **di territorio individuate come trasformabili** dalle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti.

LA PORTATA DELLA NORMA

Le zone in cui sono consentiti interventi



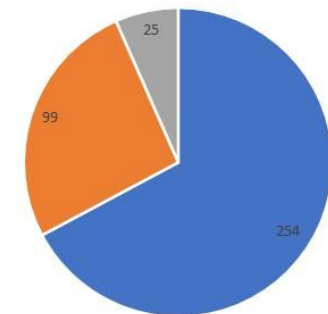
c bis) i lotti di terreno che, ancorché non individuati nelle lettere a), b) e c), sono serviti dalle opere di urbanizzazione primaria, purché divisi, da strade dotate delle reti di servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847 (Autorizzazione ai Comuni e loro Consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della L. 18 aprile 1962, n. 167) e s.m.i., da frontistanti aree individuate dalle precedenti lettere.

Lo stato di attuazione nella Regione Lazio

La risposta degli enti locali – Le Deliberazioni

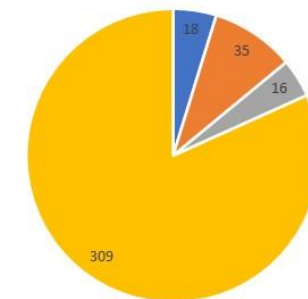
Comuni della Regione Lazio	378
comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	254
Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 35.000 abitanti	99
Comuni con oltre i 35.000 abitanti	25
Comuni che hanno deliberato	69
comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	18
Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 35.000 abitanti	35
Comuni con oltre i 35.000 abitanti	16

Comuni della Regione Lazio per fasce di popolazione



■ comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
 ■ Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 35.000 abitanti
 ■ Comuni con oltre i 35.000 abitanti

Comuni che hanno deliberato in merito

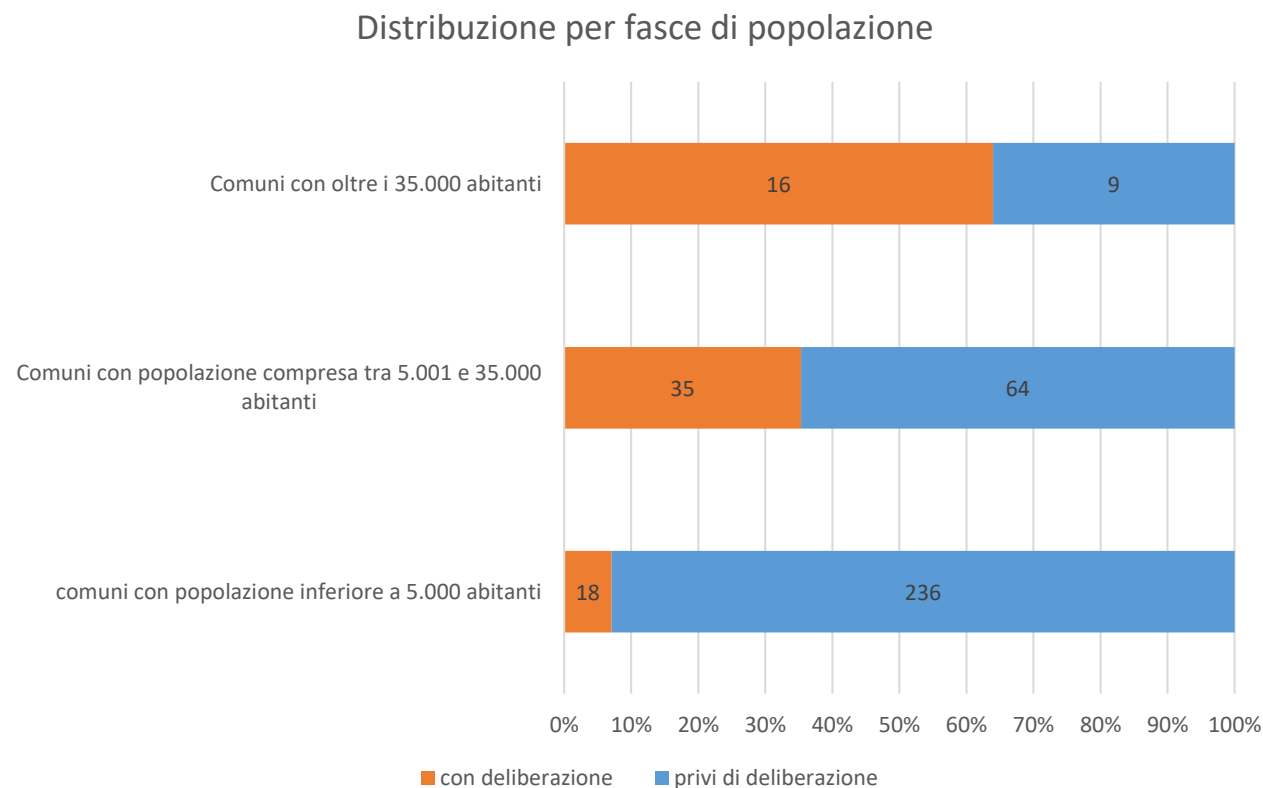


■ comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
 ■ Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 35.000 abitanti
 ■ Comuni con oltre i 35.000 abitanti
 ■ Comuni che non hanno deliberato

Lo stato di attuazione nella Regione Lazio

la risposta degli enti locali – Le Deliberazioni

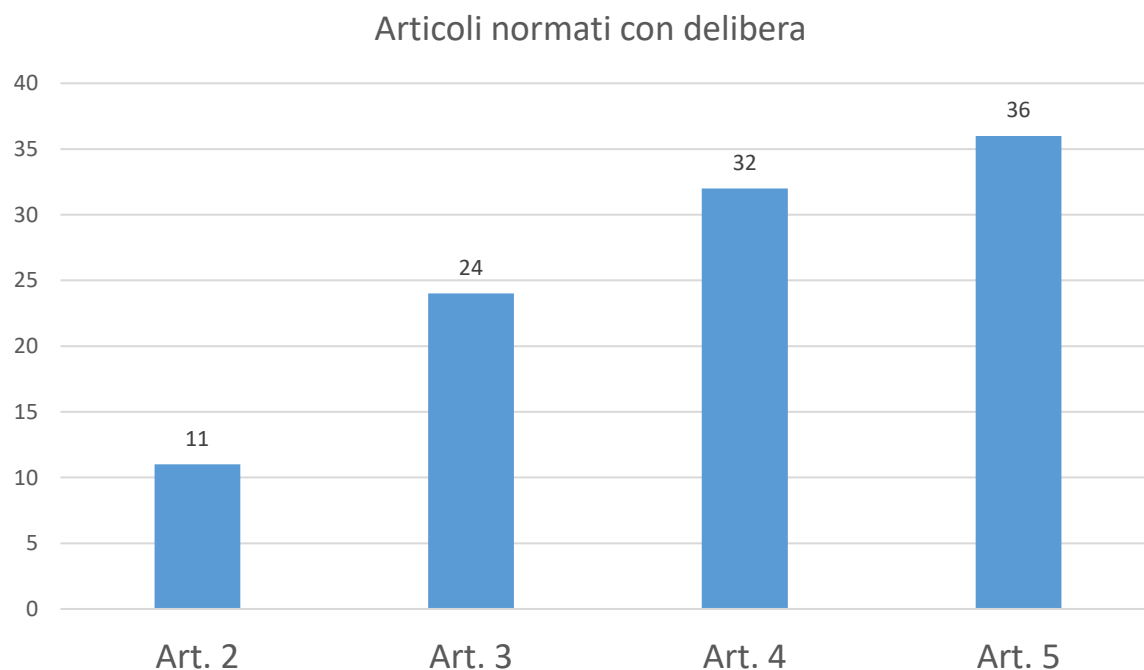
Comuni che hanno deliberato	69	
comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	18	7,1%
Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 35.000 abitanti	35	35,4%
Comuni con oltre i 35.000 abitanti	16	64,0%
Comuni che non hanno deliberato	309	



Lo stato di attuazione nella Regione Lazio

la risposta degli enti locali – Le Deliberazioni

Quali articoli della legge sono stati oggetti di deliberazione sul totale di 69 Comuni



I programmi di Rigenerazione urbana (art. 2)

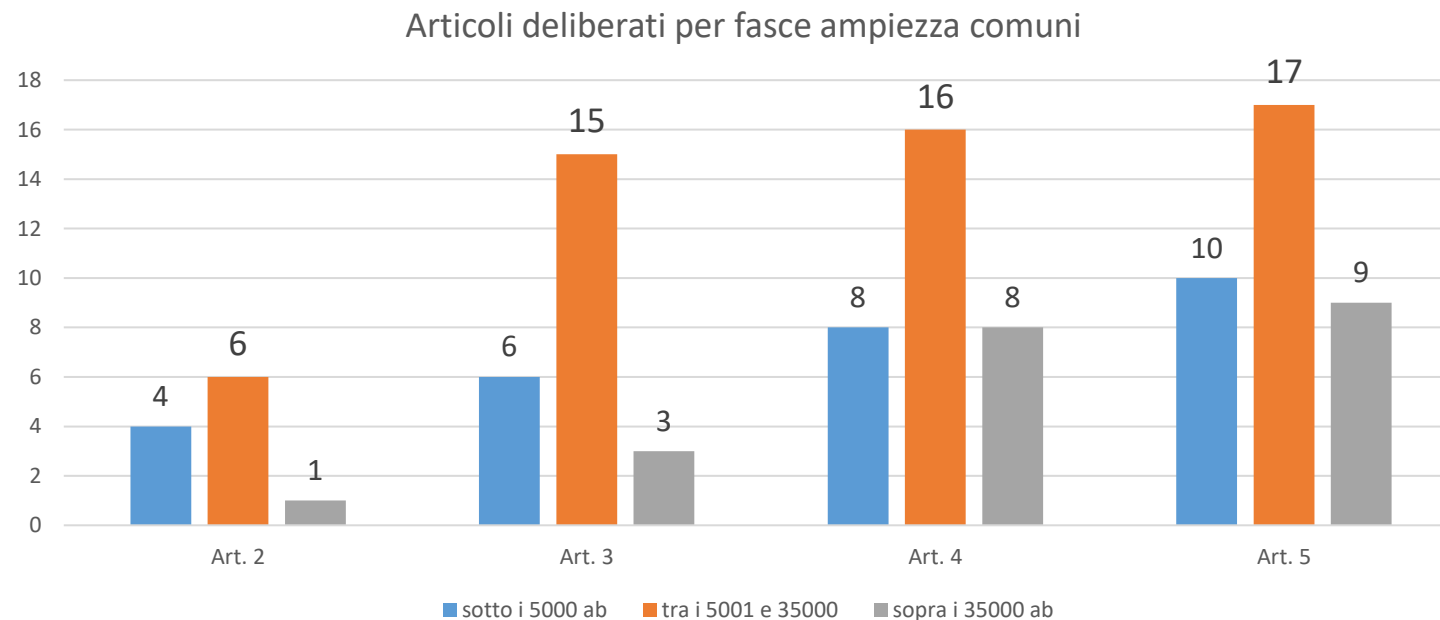
Gli ambiti di riqualificazione urbana (art. 3)

Le Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici (art.4)

Gli interventi per il miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici (art. 5)

Lo stato di attuazione nella Regione Lazio la risposta degli enti locali – Le Deliberazioni

Quali articoli della legge sono stati oggetti di deliberazione
sul totale di 69 Comuni in rapporto all'ampiezza del Comune



I programmi di Rigenerazione
urbana (art. 2)

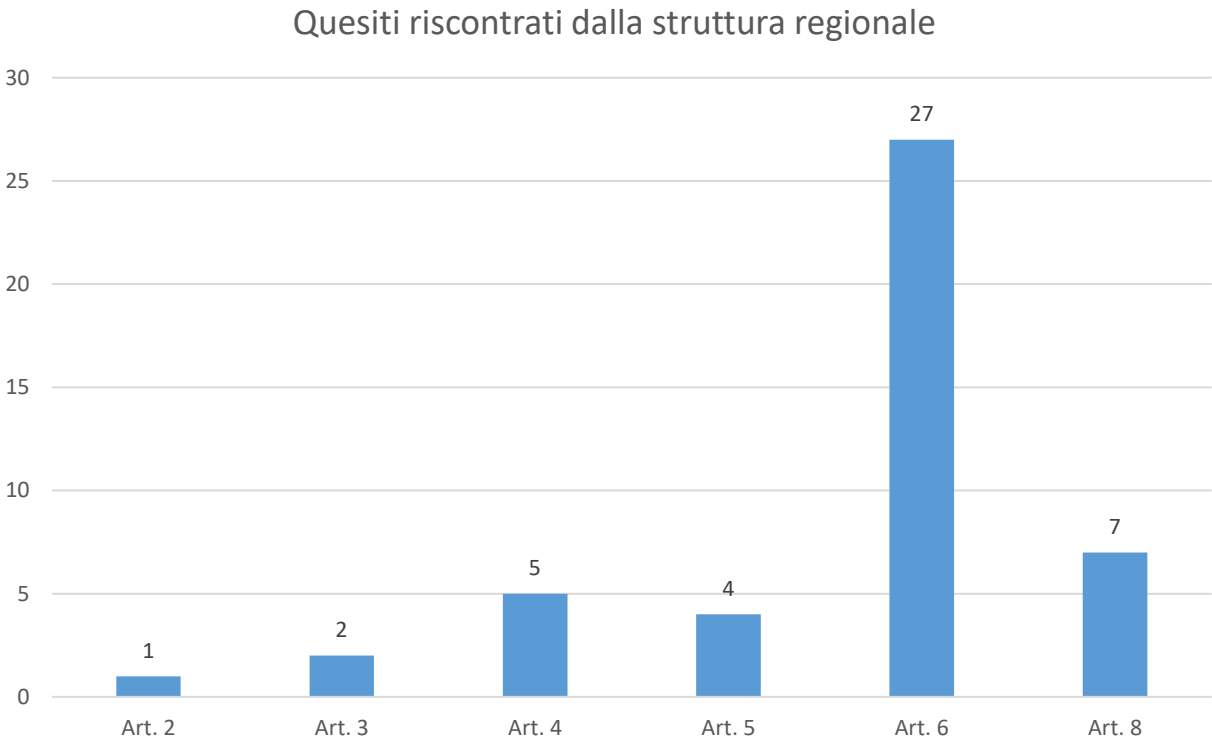
Gli ambiti di riqualificazione urbana
(art. 3)

Le Disposizioni per il cambio di
destinazione d'uso degli edifici (art.4)

Gli interventi per il miglioramento
sismico e per l'efficientamento
energetico degli edifici (art. 5)

I quesiti alla Regione Lazio

Distribuzione dei quesiti per articoli di riferimento



Articoli oggetto di quesito	Articoli		N. Quesiti
	Art. 2	Programmi di rigenerazione urbana	1
	Art. 3	Ambiti territoriali di riqualificazione e recupero edilizio	2
	Art. 4	Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici	5
	Art. 5	Interventi per il miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici	4
	Art. 6	Interventi diretti	27
	Art. 8	Dotazioni territoriali e disposizioni comuni	7
totale			46

Primi elementi di sintesi

Le delibere

Una prima analisi degli atti deliberativi assunti dalle amministrazioni evidenziano:

- Una significativa difficoltà, da parte dei piccoli Comuni, a dotarsi di atti regolamentari finalizzati alla piena attuazione della norma e che pertanto le piccole amministrazioni appaiono orientate a dare attuazione alla Legge unicamente per le disposizioni dell'art. 6 - Interventi di riqualificazione edilizia;
- Analogo orientamento si coglie per le medie realtà laziali, che tendono prevalentemente a regolamentare i profili connessi agli art.li 4 e 5 della norma (cambi di destinazione d'uso, miglioramento sismico ed efficientamento energetico);
- Nelle grandi realtà laziali, solo una amministrazione delibera in ordine alle disposizioni dell'art. 2 I programmi di Rigenerazione urbana , mentre gli ambiti di riqualificazione urbana, art. 3 sono oggetto solamente di 3 amministrazioni, su di un totale di 25 amministrazioni.

Primi elementi di sintesi

I pareri richiesti e resi dalla struttura regionale

L'analisi dei quesiti posti alla struttura regionale evidenziano il medesimo orientamento registrando

- 27 quesiti in ordine a problematiche connesse alle disposizioni dell'art. 6
- 4 quesiti in ordine a problematiche connesse all'art. 5
- 5 quesiti in ordine a problematiche connesse all'art. 4

I quesiti più squisitamente urbanistici, riconducibili agli articoli 2 e 3 risultano in numero estremamente limitato (3 quesiti) indice di uno scarso interesse sull'argomento.

Il numero dei piani e programmi inviati alla Regione Lazio per le successive approvazioni

Non abbiamo dati aggiornati, (il monitoraggio dovrebbe essere svolto con cadenza biennale ma non risulta sia stato reso pubblico il risultato del monitoraggio. La prossima raccolta dati è prevista intorno nei mesi di maggio/giugno, il quadro indicativo potrebbe essere disponibile settembre/ottobre).

Per quanto possibile informalmente verificare

- non risultano articoli 2 approvati
- gli ambiti di riqualificazione urbana di cui all'art. 3 approvati negli ultimi due anni potrebbero essere una decina

Le modifiche della LR 12/2025

La **legge regionale 30 luglio 2025, n. 12**

ha apportato modifiche a **8 articoli** della Legge Regionale 7/2017:

- **Articolo 1:** (Finalità e ambito di applicazione)
 - modificato tramite l'abrogazione, la sostituzione o l'inserimento di diverse lettere e commi .
- **Articolo 2:** (Programmi di rigenerazione urbana)
 - oggetto di modifiche a lettere e numeri interni.
- **Articolo 3:** (Ambiti territoriali di riqualificazione e recupero edilizio)
 - modificato in vari commi e lettere.
- **Articolo 3 bis:** (Ambiti territoriali di delocalizzazione)
 - interamente **inserito** dalla L.R. 12/2025.
- **Articolo 4: (Disposizioni per il mutamento di destinazione d'uso)**
 - interamente **sostituito**.
- **Articolo 5:** (Interventi per il miglioramento sismico e per l'efficientamento energetico degli edifici)
 - modificato attraverso la sostituzione, l'inserimento o l'abrogazione di commi e lettere .
- **Articolo 6:** (Interventi diretti)
 - oggetto di ampie modifiche tra cui sostituzioni e inserimenti di nuovi commi.

Le modifiche della LR 12/2025

Le modifiche introdotte hanno rimosso limiti operativi che rendevano la rigenerazione un'eccezione, trasformandola nella regola per il rinnovo del territorio laziale.

I 5 pilastri della trasformazione sono:

- 1. Sfondamento del Perimetro Urbano.** Applicabilità della legge oltre i confini consolidati grazie alla regola del 30% della superficie dell'edificio (Art. 1.7 bis) e agli interventi nel lotto fuori dal territorio urbanizzato (Art. 6.1 quater).
 - **Nelle medesime zone omogenee E** gli interventi previsti dagli articoli 5 e 6 sono consentiti purché ricadenti nelle porzioni di territorio urbanizzate come definite ai sensi del comma 7, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, **per gli interventi di miglioramento sismico** (che possono essere attuati in qualsiasi caso)
 - i lotti di terreno che, **ancorché non individuati nelle lettere** a) Uso del suolo, b) già trasformata e c) trasformabili, **sono serviti dalle opere di urbanizzazione primaria**, purché divisi, da strade dotate delle reti di servizi di pubblica utilità, **da frontistanti aree individuate dalle precedenti lettere.**

Le modifiche della LR 12/2025

- Gli interventi di **miglioramento sismico sono consentiti in tutto il territorio comunale**, indipendentemente dal requisito del territorio urbanizzato
- sono, inoltre, **sempre consentiti interventi di demolizione e ricostruzione di singoli edifici o loro porzioni, con incremento fino a un massimo del 40 per cento** della volumetria o della superficie lorda esistente, ad eccezione degli edifici produttivi per i quali l'incremento massimo consentito non può superare il 20 per cento della superficie coperta. **Tali interventi sono consentiti anche con aumento delle unità immobiliari.**
- La ricostruzione, successiva alla demolizione, di cui al comma 1 può avere luogo, anche **ridistribuendo la superficie o la volumetria assentite in più edifici, su lotti diversi**, purché ricadenti nella medesima zona e sottozona di piano regolatore e con uguali indici edificatori, oltre che significativamente vicini **secondo la valutazione del comune**. In tutte le ipotesi di ricostruzione su lotti diversi l'intervento deve essere autorizzato mediante il permesso di costruire convenzionato. **La ricostruzione, con le relative premialità, può avvenire, per motivate ragioni, anche al di fuori delle porzioni di territorio urbanizzato**, purché comunque all'interno del medesimo lotto in cui ricade l'edificio.

Le modifiche della LR 12/2025

- il disposto dell'Art. 25 della L.R. 12 del 30/07/2025 (Disposizioni in materia di recupero di volumi interrati, seminterrati e a livello terra. Modifica alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio” .
- Al fine di contenere il consumo del suolo, favorire politiche abitative volte all'efficientamento energetico degli edifici e alla riduzione delle emissioni in atmosfera e sostenere i territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociale ed economico, **il presente articolo promuove il recupero dei volumi interrati, seminterrati e a livello terra aduso residenziale, turistico-ricettivo, produttivo, direzionale e commerciale.**
- **Recupero pertinenze:** Nell'ambito degli interventi diretti (Art. 6), è ora permesso il recupero di superfici o volumi preesistenti a carattere accessorio o pertinenziale, **anche se non erano stati computati nel titolo edilizio originario.**

Le modifiche della LR 12/2025

2. **Sismica Extra-Urbana:** Possibilità di intervenire su tutto il territorio comunale per il miglioramento sismico, indipendentemente dalla zonizzazione di PRG (Art. 5.2).
3. **Delocalizzazione Totale in Deroga:** Spostamento dei volumi da zone vincolate verso aree trasformabili con premialità fino al 45% (40% base + 5% per cessione area bonificata) in superamento degli indici edificatori (Art. 3 bis).
4. **Deroga alle Densità e Altezze Nazionali: Superamento dei limiti rigidi del D.M. 1444/1968 per consentire l'effettiva realizzazione delle premialità volumetriche (Art. 8.3).**
5. **Aggiornamento Automatico della Pianificazione:** Cambio automatico della destinazione di zona per aree di sedime, standard ceduti e viabilità, superando le lungaggini delle varianti urbanistiche tradizionali (Art. 8.10).

Ancora sintesi

I pareri richiesti e resi dalla struttura regionale

L'analisi dei quesiti posti alla struttura regionale dopo le modifiche legislative confermano il medesimo orientamento registrando

- 4 quesiti in ordine a problematiche connesse alle disposizioni dell'art. 6
- 1 quesito in ordine a problematiche connesse all'art. 3
- 1 quesito in ordine a problematiche connesse all'art. 5

Più complessa è l'individuazione degli atti deliberativi in considerazione anche della mancata raccolta e diffusione dati da parte della Regione.

Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Un primo bilancio della legge, a oltre otto anni di distanza dalla sua entrata in vigore, porta a constatare una scarsa applicazione delle misure funzionali ad intervenire sui tessuti urbanistici da rigenerare .

Gli effetti sembrano piuttosto muoversi in continuità con la legislazione previgente del **PIANO CASA** attraverso interventi di riqualificazione edilizia che vedono il riconoscimento di volumetrie aggiuntive, la modifica della sagoma ed il cambio delle destinazione d'uso, che per quanto meritevoli di attenzione incontrano spesso il limite di concentrarsi principalmente su semplici interventi episodici di rinnovamento edilizio, quando appare più coerente puntare verso una pianificazione incentivata “per risultato” di carattere diffuso, tesa a rivitalizzare il tessuto edilizio esistente, àmbito per àmbito. “

Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Le disposizioni contenute nell'art. 1 comma 4 secondo cui

*“ Le aree oggetto degli interventi di **rigenerazione urbana costituiscono ambiti prioritari per l'attribuzione dei fondi strutturali europei a sostegno delle attività economiche e sociali**. La Regione introduce criteri specifici nella definizione dei bandi sui fondi strutturali europei a favore delle aree oggetto degli interventi di rigenerazione urbana e dei progetti sperimentali di rigenerazione urbana volti all'innovazione, all'attuazione di particolari forme di economia circolare e all'inclusione sociale. “*

Non ha trovato nella normativa Nazionale e conseguentemente Regionale una declinazione puntuale che permetta di individuare le concrete forme applicative.

Analogamente, le forme di programmazione della spesa delle amministrazioni comunali, con specifico riferimento ai Programmi Triennali delle Opere, non riescono a trovare forme di sinergie capaci di attirare e motivare gli investimenti degli operatori economici.

Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Appare opportuno richiamare l'attenzione sulla normativa sovraordinata evidenziando l'assenza, nel nostro ordinamento, di una definizione della nozione di rigenerazione urbana.

Nicola Durante

Il Testo Unico Edilizia la cita quattro volte, allo scopo di prevedere incentivi o deroghe, senza mai chiarirne precisamente i tratti distintivi:

- *all'art. 3, comma 1, lett. d), dove si stabilisce che, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, l'intervento di ristrutturazione edilizia può dar luogo ad incrementi di volumetria "anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana";*
- *all'art. 14, comma 1-bis, dove si stabilisce che il consiglio comunale può attestare l'interesse pubblico di un intervento di ristrutturazione edilizia in deroga allo strumento urbanistico "limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento";*
- *all'art. 17, comma 4-bis, dove si consente la riduzione del contributo di costruzione "al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali";*
- *all'art. 23-quater, comma 1, dove si ammette l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico "allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale".*

Non si può quindi che sottolineare la "fragilità" del tessuto normativo di riferimento che frena molte spinte propulsive, specie quando l'intervento proposto non sia immediatamente riconducibile entro le griglie normative e pianificatrici esistenti.

Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Effetti connessi alle modifiche Introdotte con L.R. 12/2025

La tecnica legislativa adottata dalla Regione Lazio

ha portato a valorizzare la potestà legislativa della Regione a discapito di quella amministrativa dei comuni

cui deve riconoscersi un ruolo insostituibile, in virtù del principio di sussidiarietà verticale e stante l'esistenza di un principio fondamentale dell'ordinamento in base al quale sono i comuni, attraverso i consigli comunali, «a dover individuare gli ambiti urbani che necessitano di razionalizzazioni del patrimonio edilizio esistente o di riqualificazione in quanto ricomprendenti aree urbane degradate».

*Per quanto alle amministrazioni comunali, con tempi contingentati e compressi, residua la possibilità di « ...**individuare specifiche porzioni di territorio ovvero immobili nei quali, in ragione di particolari qualità di carattere storico, artistico, urbanistico, paesaggistico, geomorfologico, ambientale ed architettonico, escludere o limitare gli interventi di cui agli articoli 2, 3, 3 bis, 4, 5 e 6.** Decorso un anno dalla scadenza di cui al periodo precedente, i comuni possono aggiornare le deliberazioni approvate* o, nel caso non abbiano deliberato, approvare le deliberazioni per la prima volta.»

Non può non tenersi conto del fatto che l'onere della motivazione del provvedimento ricada sull'ente locale

Sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni comportanti un'eccessiva compressione delle prerogative dei comuni, «per il fatto di dettare una disciplina ... idonea, in ragione della sua natura auto applicativa, a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio».

Ancora sintesi

È significativo che.... Gli Enti locali

Alcuni comuni valutano la possibilità di rideterminare l'ambito di applicazione della norma alla luce delle modifiche introdotte all'art. 1 della Legge

- **Il Comune di Roma**, con Atto di Indirizzo del 12/06/2025 richiama l'attenzione sul fatto che la norma nel consentire volumetrie aggiuntive «*quale misura premiale. , rappresenta una normativa di carattere eccezionale e derogatorio e, pertanto, non è suscettibile di interpretazione estensiva al di fuori dei casi e delle ipotesi in esse strettamente contemplate*
- *L'art. 6 della suddetta legge regionale, in particolare, nel consentire gli interventi ivi previsti in modalità diretta ne subordina l'assentibilità al conseguimento delle finalità di interesse pubblico espressamente elencate nelle lettere da a) a g) del comma I dell'articolo I della stessa LR7*

Ancora sintesi

È significativo che.... Gli Enti locali

Ed ancora l'atto di indirizzo di Roma

- *In altre parole, **non la semplice volontà di riqualificare un edificio anche se dismesso o in via di dismissione può sorreggere un intervento edilizio** da realizzare ai sensi della LR n.7/2017, **essendo imprescindibile**, al fine di conseguire la premialità richiesta - sia in termini di modalità attuativa che di ampliamento volumetrico o di superficie utile - **il perseguimento, attraverso la realizzazione degli interventi previsti dalla LRL, di una o più delle finalità ivi elencate all'art.1 in attuazione di quanto indicato all'art.5 comma 9 del DL 70/2011.***
- *Gli interventi in definitiva devono essere tesi a qualificare la città esistente, limitare il consumo di suolo, aumentare le dotazioni territoriali di aree pubbliche, favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato*

Ancora sintesi

È significativo che.... Gli Enti locali

Ed ancora l'atto di indirizzo di Roma

- *È a carico del proponente l'onere di predisporre idonea documentazione comprovante a dimostrare il perseguimento, tramite l'intervento proposto, di una o più delle finalità di cui all' art. 1 della legge.*

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

- La giurisprudenza della **Corte Costituzionale** e del **Consiglio di Stato** ha delineato con precisione i confini e le condizioni per cui è possibile superare i parametri della normativa nazionale (D.M. 1444/1968 e D.P.R. 380/2001) in nome della rigenerazione urbana.
- Il principio cardine emerso dalle sentenze stabilisce che **la deroga è legittima solo se finalizzata a un interesse pubblico pianificato, organico e non parcellizzato su singoli edifici**

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

1. Il principio dell'Assetto Unitario e Complessivo -

Corte Costituzionale, Sentenza n. 85/2023 (e n. 217/2020)

- **Il caso:** La Consulta ha esaminato la portata dell'**Articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001** (che permette alle leggi regionali di derogare agli standard statali).
- **Cosa ha stabilito:** La Corte ha chiarito che le norme regionali e comunali possono legittimamente derogare alle altezze, densità e distanze minime del D.M. 1444/1968 solo se tali deroghe sono inserite in **strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario di specifiche zone.**
- **L'impatto:** Viene censurato qualsiasi tentativo di concedere deroghe automatiche e generalizzate a "singoli edifici" o tramite interventi isolati (es. "piani casa" selvaggi), poiché la rigenerazione deve governare il territorio nel suo insieme.

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

1. Il principio dell'Assetto Unitario e Complessivo -

Corte Costituzionale, Sentenza n. 86/2026 Consiglio di Stato 2848/2026

- **Il caso:** La ha tracciato una netta linea di demarcazione tra lo stato legittimo dell'immobile e la possibilità di espanderlo esaminando la portata dell'**Articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001** (che permette alle leggi regionali di derogare agli standard statali).
- **Cosa ha stabilito:** Il condono edilizio estingue i reati e regolarizza lo stato dell'immobile, ma trattandosi di una misura eccezionale e straordinaria, non può tradursi in un veicolo per ottenere ulteriori vantaggi speculativi o volumetrie aggiuntive.
- **L'impatto:** La Corte Costituzionale legge la deroga prevista dalla Legge di Bilancio 2026 come una "norma speciale": le premialità per gli edifici sanati sono consentite solo laddove espressamente previsto e normato dai piani di rigenerazione urbana degli enti locali e regionali, rimanendo precluse come diritto automatico del singolo proprietario fuori da tali ambiti pianificati

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

- **2. Il vincolo inderogabile della Pianificazione Comunale**

- Corte Costituzionale, Sentenza n. 51 del 18 aprile 2025

- **Il caso:** Veniva impugnato l'articolo 4 della Legge sulla Rigenerazione Urbana della Regione Lazio (L.R. 7/2017), nella parte in cui permetteva cambi di destinazione d'uso automatici e interventi diretti in deroga agli strumenti urbanistici locali.
- **Cosa ha stabilito:** La Corte ha dichiarato **incostituzionale** la norma regionale che bypassava il Comune. Ha sancito che **la rigenerazione urbana non può prescindere dalla pianificazione urbanistica e dalla valutazione dell'interesse pubblico da parte del Consiglio Comunale**. Senza questo filtro, l'eccedenza dei parametri genera il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico senza adeguate contromisure.

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

- **3. La deroga per il Contenimento del Consumo di Suolo –**

Corte Costituzionale, Sentenza n. 119 del 23 giugno 2020

- **Il caso:** Analisi della legittimità delle leggi regionali (nel caso specifico, il Piano Casa Veneto) che consentivano ampliamenti ed edificazioni in deroga ai regolamenti comunali.
- **Cosa ha stabilito:** La Corte ha ritenuto legittime le deroghe regionali sulle distanze tra fabbricati a patto che operino nell'ottica del **superiore interesse al contenimento del consumo di suolo e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente**. Ha aperto una strada interpretativa innovativa: migliorare l'esistente (anche densificando o modificando le altezze) è un valore costituzionale che può giustificare lo scostamento dai limiti rigidi comunali del passato.

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Amministrativa

- **4. Il limite invalicabile dei Diritti dei Terzi e del Codice Civile**

Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 1867/2021 e Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 1949/2022

- **Il caso:** Controversie riguardanti permessi di costruire rilasciati in deroga per interventi di demolizione e ricostruzione con premi volumetrici.
- **Cosa ha stabilito:** I giudici amministrativi hanno rammentato che, **sebbene le leggi sulla rigenerazione urbana e l'Art. 2-bis del T.U.E. permettano di superare i 10 metri previsti dall'art. 9 del D.M. 1444/1968 (ove vi sia una pianificazione di zona), restano assolutamente inderogabili le distanze minime previste dall'articolo 873 del Codice Civile** (3 metri, o le distanze maggiori eventualmente previste dai piani locali come integrative del codice civile) a tutela dei diritti di proprietà dei vicini. [3, 10, 11]

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Penale

Nel panorama giuridico italiano, il tema della rigenerazione urbana è stato oggetto di una forte contrapposizione tra le prassi amministrative locali e l'esegesi della giustizia penale, la quale ha posto rigidi limiti applicativi a tutela della pianificazione urbanistica e del territorio

- **Corte di Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 26620 del 21 luglio 2025**
- **Il limite posto:** La Cassazione ha stabilito che la rigenerazione urbana intensiva **non può derogare alla legalità pianificatoria generale**. Se un intervento edilizio supera determinate soglie volumetriche o altimetriche (anche all'interno di progetti di rigenerazione), è **obbligatorio un piano attuativo** (es. piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata). **Non basta un semplice permesso di costruire diretto ottenuto tramite ditte private e uffici comunali; bypassare la pianificazione di dettaglio configura una violazione urbanistica penalmente rilevante** (lottizzazione abusiva o abuso edilizio).

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Penale

- **Cassazione Penale, Sentenza n. 18044 del 8 maggio 2024 (e orientamenti successivi del 2025):** Viene riaffermato che gli interventi costituiscono ristrutturazione edilizia *soltanto* se mirano al recupero di fabbricati preesistenti di cui **venga conservata una traccia identitaria, strutturale o funzionale**.
- **Il limite posto:** Se la demolizione di un vecchio immobile porta alla nascita di complessi con sedime, sagoma, volumetria o destinazioni d'uso totalmente differenti o senza continuità con l'edificato pregresso, l'opera si configura penalmente come una **nuova costruzione**. Di conseguenza, l'assenza del preventivo e corretto titolo abilitativo per le nuove costruzioni fa scattare il reato di **abuso edilizio** ai sensi dell'art. 44 del D.P.R. 380/2001.
- **Aree vincolate:** Nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico o culturale, la demolizione e ricostruzione con modifica del sedime o della sagoma viene perentoriamente considerata "nuova costruzione", escludendo l'applicazione delle maglie larghe della rigenerazione (vedi anche *Cassazione Penale n. 14360/2025*).

Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Penale

- **Divieto di "Depianificazione" e centralità dell'Interesse Pubblico**

Sebbene di natura prettamente costituzionale e amministrativa, questo filone si salda con il diritto penale poiché definisce la legittimità dei titoli edilizi rilasciati:

- **Corte Costituzionale, Sentenza n. 51 del 18 aprile 2025**

- **Il limite posto:** La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali (nello specifico la legge sulla rigenerazione della Regione Lazio) che consentivano cambi di destinazione d'uso ed esecuzioni di interventi in deroga agli strumenti urbanistici generali in modo automatico. La Corte ha sancito che la rigenerazione urbana **non può tradursi in una deregolamentazione ("depianificazione")**. **Ogni deroga deve tassativamente passare per una valutazione espressa del Consiglio Comunale, che deve motivare e individuare lo specifico interesse pubblico dell'operazione**, impedendo che la rigenerazione diventi un espediente per mere speculazioni private.

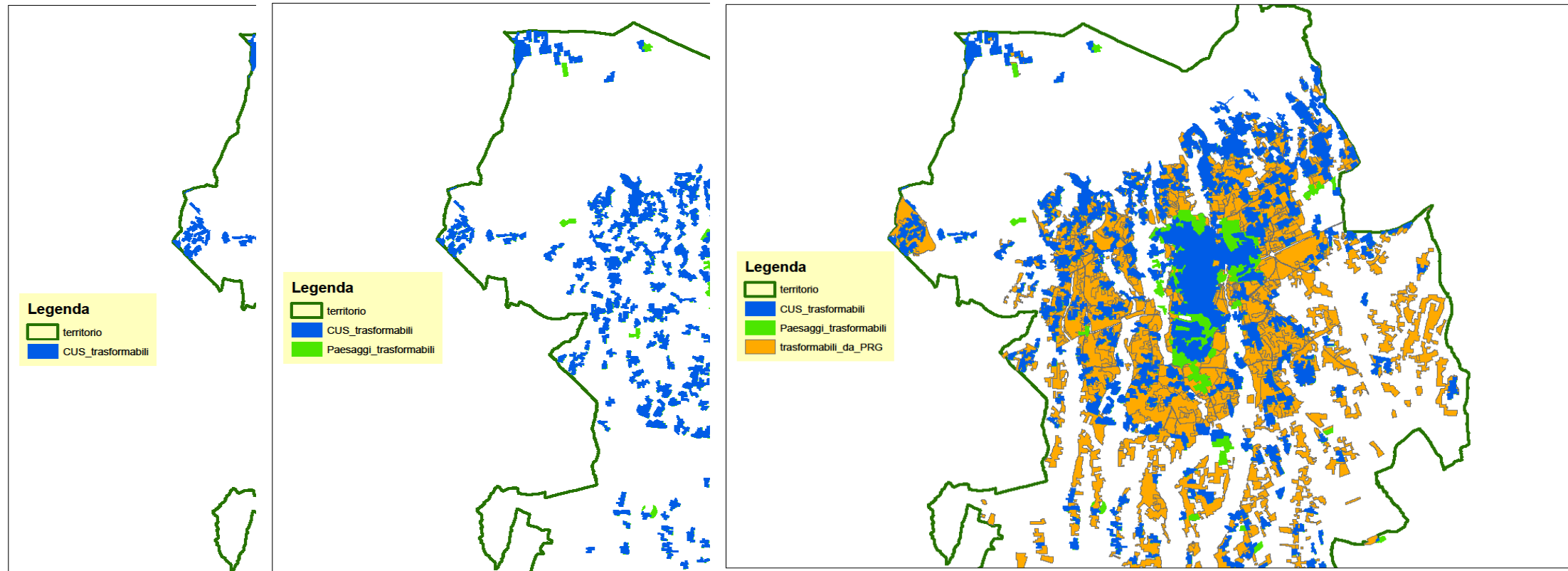
Ancora sintesi

È significativo che.... La giurisprudenza Penale

- «Nessun elemento probatorio è stato indicato a sostegno della tesi del complotto o di un possibile accordo **criminoso**», scrive Braggion (giudice Penale processo Milano).
- dice anche che «**il processo ha messo in luce, quantomeno, una situazione di grande incertezza interpretativa sulle varie questioni affrontate**», e in questa incertezza i funzionari del comune hanno **necessariamente seguito «una prassi all'epoca indiscussa»** quando hanno dovuto autorizzare la pratica edilizia di Torre Milano, cioè farsi bastare la Scia per autorizzare i lavori. Secondo Braggion, inoltre, all'epoca in cui la pratica è stata avviata nessuno poteva pensare che potesse esserci un'interpretazione diversa, e più restrittiva, di quella che dava il comune in casi come questo.
- Peraltro l'interpretazione del comune era stata più volte convalidata dalla giustizia amministrativa. Solo in un secondo momento, scrive Braggion, l'interpretazione del comune è stata contestata con le indagini della procura e **con denunce di residenti e associazioni**, e **solo quando questo «contrasto giurisprudenziale» si è reso evidente il comune ha cambiato approccio** ed è diventato più rigido.

LA PORTATA DELLA NORMA

Le zone in cui sono consentiti



Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Rischi, opportunità correttivi

Rigenerazione urbana e rigenerazione del tessuto edilizio – per quanto afferenti a tematiche concorrenti necessitano di approcci differenti -

- L'applicazione parziale della norma, limitata alla recupero dei fabbricati con incrementi di cubature e cambi di destinazione d'uso, per quanto meritevoli di attenzione rischia di produrre i medesimi effetti delle norme derogatorie in campo edilizio che hanno già compromesso le capacità pianificatorie di molti PRG vigenti.
- Se ciò si aggiunge la circostanza per la quale questi interventi non di rado ricadono in aree le cui infrastrutture risultano deficitarie è concreto il rischio di aggravare situazioni già al limite del controllo.
- Appare inoltre richiamare il pericoloso scivolamento della disciplina dell'Urbanistica verso la disciplina Edilizia con la prefigurazione di una Urbanistica Liquida

(concetto di ristrutturazione edilizia più volte innovato nel TUED, i cambi di destinazione ed il Salva Casa, non ultimo le implicazioni del Salva Milano ed il rapporto tra fiscalità bonus edilizi ed incentivi - parafrasando Zygmunt Bauman)

Rigenerazione Urbana – Tempi di Bilancio

Rischi, opportunità correttivi

In ordine ai correttivi è da ritenersi che

- vanno stabilite forme di interconnessione stringenti tra Rigenerazione urbana e rigenerazione del tessuto edilizio
- potenziamento dei Programmi di rigenerazione urbana “mediante lo snellimento procedurale per i piani, ma anche attribuendo loro risorse pubbliche per attivare strategie territoriali integrate, sociali, economiche ed ambientali” di concerto con gli Enti locali e ricorrendo alla costituzione di un Fondo unico pluriennale che possa supportare una progettualità di lungo periodo delle città ed evitare la frammentazione degli interventi e le inevitabili conseguenti inefficienze nella spesa
- Sotto il profilo fiscale prevedere misure di favore a regime applicabili agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana
- inserire una previsione specifica in base alla quale gli interventi di rigenerazione urbana, anche privati, sono di interesse pubblico e pertanto beneficiano delle incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e delle semplificazioni procedurali

«Una città non è solo un insieme di edifici» *Elena Granata*

«Capiamo cos'è utile a seguito del calcolo, ma non sappiamo più che cos'è buono, che cosa è giusto, che cosa è vero, che cosa è bello .\"A lungo abbiamo applicato questa logica anche al mondo del lavoro, riducendo la complessità dell'esperienza umana a semplici metriche prestazionali e perdendo di vista la persona..» *Umberto Galimberti*

«La città non deve essere merce, deve essere per tutti e per tutte» *Alex Langer*

«Rigenerare non giustifica tutti se danneggia i confinanti» *TAR Lombardia*

«Bisogna prendersi cura delle città, attraverso una sorta di urbanistica di dialogo con le persone, quindi con i luoghi e con gli spazi.» *Mario Cucinella*

Parafrasando il titolo di una pubblicazione IFEL 2026

Torniamo all'urbanistica *Paolo Urbani*

- *Grazie per l'attenzione*