

## **102<sup>a</sup> Proposta (D.G.C. n. 53 del 13 giugno 2023)**

Adozione, ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 1150/42 e L.R. n. 19/2022, della variante parziale alle Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale vigente, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12.02.2008

### **Osservazioni Associazione Carteinregola**

in occasione dell'Audizione alla Commissione Urbanistica del 28 novembre 2023

#### **Premessa**

- 1. Bed and breakfast, affittacamere, case per vacanze**
- 2. Carta per la qualità**
- 3. Edilizia sociale**
- 4. Incentivi volumetrici**
- 5. Interventi di ristrutturazione edilizia**
- 6. Crediti edilizi e compensazioni**
- 7. Città storica**
- 8. Interventi a ridosso dei muraglioni del Tevere**
- 9. Il verde privato attrezzato non è solo verde**

#### **Premessa**

Si condivide l'opportunità di revisionare le norme tecniche del PRG con il duplice obiettivo di recepire la normativa statale e regionale emanata a partire dal 2008 (anno di approvazione del Piano) e di semplificarne l'articolato, nella versione attuale di difficile e complessa interpretazione per i tanti rinvii e per l'eccessiva segmentazione delle disposizioni.

È però da evidenziare che la formulazione approvata dalla Giunta comunale, diversamente da come era stato annunciato, non si limita alle sole modifiche e integrazioni che ne hanno motivato la revisione, ma incide profondamente sui contenuti del testo vigente innovando istituti e aggiungendo correzioni sostanziali che prospettano una differente visione su questioni di non secondaria importanza.

È appena il caso di ricordare, come è noto a questa Commissione, che la legge della Regione Lazio 19/2022 prevede che prima dell'adozione in Assemblea Capitolina, si svolga una "*consultazione degli enti pubblici e delle organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali interessate, garantendo, comunque, idonei processi di partecipazione e informazione dei cittadini*", quindi prima del voto in Assemblea. Riteniamo quindi fondamentale che l'Amministrazione si impegni a garantire la necessaria informazione per trasformare una materia così complessa ma così importante per le ricadute sulla vita dei cittadini, in un tema accessibile a tutti.

Di seguito, raccolte per argomento, le nostre osservazioni volutamente limitate alle problematiche ritenute più rilevanti.

#### **1. Bed and breakfast, affittacamere, case per vacanze**

Nel testo proposto, le abitazioni utilizzabili per affitti brevi rientrano a pieno titolo, avendone fatto specifica menzione, nella categoria “Residenziale” (**art. 6, co. 1**) con la conseguenza che tutto il patrimonio residenziale è potenzialmente trasformabile in affitti brevi, mutazione che, risultando interna alla stessa macro-categoria funzionale, è sempre consentita (**art. 6, co. 2**).

Ritenendo condivisa anche dal vertice politico la valutazione sulle conseguenze negative di una diffusione senza limiti degli affitti brevi, appare ingiustificato non aver regolamentato la materia attraverso disposizioni che ne escludino o ne limitino l’espansione in alcuni ambiti, come peraltro reso possibile dal già citato **art. 6, co. 2**, in cui l’ammissibilità nel cambio delle destinazioni d’uso “è sempre consentito, fatto salvo le eventuali prescrizioni o limitazioni delle relative norme delle diverse componenti del PRG, come individuate dai Titoli II, III e IV”. Possibilità ampiamente utilizzata in numerosi articoli che ricorrono a termini quali “con esclusione” o “limitatamente” per restringere il campo delle destinazioni d’uso all’interno di una macro-categoria (**art. 25, co. 14; art. 26, co. 4; art. 27, co. 4; art. 28, co.4; e in altri numerosi commi che per brevità non sono richiamati**). Un’ulteriore conferma si rinviene nell’**art. 25, co. 17**: “Con successivo provvedimento...il Comune potrà limitare, per motivi di salvaguardia dei caratteri socio-economici, culturali e ambientali di particolari zone della Città storica e della Città consolidata, i cambiamenti di destinazione d’uso o l’insediamento di specifiche attività interne alle destinazioni d’uso di cui all’art. 6...”.

## **2. Carta per la qualità**

Rappresenta un elaborato originale e costitutivo nella formazione del Piano regolatore del 2008, pienamente legittimato dalla ineguagliabile diffusione sul territorio romano di edifici, siti, e beni culturali di alto valore storico e/o architettonico. Nella precedente versione, alla Carta per la qualità era affidato un ruolo decisivo a garanzia del controllo sulle trasformazioni ammissibili dei beni dalla stessa Carta individuati ma tale ruolo è nel testo attuale ridimensionato e svilito a tal punto che sembra essere considerata non un indispensabile ausilio per una progettazione attenta a salvaguardare valori quanto piuttosto un ostacolo nel processo autorizzativo dei titoli edilizi. Una simile valutazione è desumibile dalle numerose correzioni apportate all’**art. 16**: non sono più inseriti di diritto nella Carta i beni individuati nella “Carta dell’agro” e riportati nel “Piano delle certezze” (**co. 2**); vengono sostituite le parole “nel rispetto di quanto previsto” nell’elaborato G2 “Guida per la qualità degli interventi” con “tenendo conto di quanto previsto” (**co. 3**); è abrogata la norma che definiva le categorie di intervento in relazione agli elementi che presentano particolare valore urbanistico, architettonico, archeologico e monumentale, culturale (**co. 4**); è introdotto il silenzio assenso se la Sovrintendenza capitolina non si esprime entro 60 giorni sugli elementi segnalati nella Carta per la qualità non tutelati per legge o non ricadenti in aree tutelate per legge (**co. 10**); diventa “quantomeno biennale” l’aggiornamento della Carta, prima “di norma biennale (**co. 12**). Riteniamo quindi che sia senz’altro da confermare il testo vigente in quanto più incisivo e aderente alle finalità per cui la Carta per la qualità era stato concepita.

## **3. Edilizia sociale**

Generico e di scarsa incisività è il riferimento all’edilizia residenziale sociale nel Capo 2° (Parametri e classificazioni) del Titolo I (Disposizioni generali). Viene solo accennato, nell’articolo riguardante la Classificazione d’uso (**art. 6, co. 3**), che “sono consentite nel Sistema dei Servizi pubblici quale standard aggiuntivo... la destinazione d’uso Alloggio sociale di cui al DM 22.04.2008 ivi compreso gli studentati, case per anziani e i Servizi sociali...” mentre risulta del tutto assente l’edilizia sociale nell’articolo sugli Standard urbanistici (**art. 8**). Si tratta – a nostro avviso – di una dimenticanza ingiustificabile tenuto conto che obiettivo prioritario della revisione delle norme tecniche è l’adeguamento alla legislazione sovraordinata. È infatti disposto dal comma 258 dell’art. 1 della legge 244/2007 che: “...in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma

consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale". Di questa disposizione tesa a favorire l'acquisizione gratuita di immobili per l'edilizia sociale, in cui rientra a pieno titolo l'edilizia sovvenzionata, non vi è traccia.

#### **4.Incentivi volumetrici**

Premesso che la promozione del rinnovo edilizio è una finalità esplicita delle norme tecniche, vengono previste diverse modalità di maggiorazione della SUL rispetto a quella desumibile dalla stato di fatto. In particolare (**art. 21, co. 5**) è riconosciuto per la ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione un incremento del 20% e per la ristrutturazione urbanistica del 30%, precisando che gli incentivi "non sono cumulabili e possono essere riconosciuti una sola volta". A parte quanto in seguito riportato (**co. 6**), che concede la possibilità di incrementare sino al 50% le percentuali indicate in relazione alle modalità attuative praticate "che potranno ulteriormente dettagliare o modificare" le quote di incentivi urbanistici, sono del tutto non considerati gli ulteriori incrementi stabiliti dalla legge regionale 7/2017. Quest'ultima, come è noto, prevede forme diversificate di premialità per i Programmi di rigenerazione (art. 2) sino al 35%, per gli Ambiti territoriali di riqualificazione e recupero edilizio (art. 3) sino al 30% e considera sempre possibile, senza la necessità che il Comune si attivi con i ricordati strumenti di programmazione, incrementare la volumetria del 20% (art. 6) qualora si proceda ad una ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione. Avendo la revisione delle norme, come già ricordato, l'obiettivo di tener conto della legislazione regionale, come si raccordano le tante premialità previste dalle NTA con quelle della legge 7/2017? In assenza di indicazioni non esiste il motivato rischio di assommare i due incentivi?

#### **5.Interventi di ristrutturazione edilizia**

L'**art. 26, co. 2**, ammette per i Tessuti di origine medievale (T1) anche la ristrutturazione edilizia qualificandola con alcune specifiche, dalla lettera a) alla lettera d), tese ad attenuare il possibile stravolgimento dell'edilizia preesistente. Tale intenzionalità è ripetuta in tutti gli articoli (16 per l'esattezza) riguardanti la Città storica (a eccezione dell'art. 36) e in numerosi articoli riferiti alle altre componenti del sistema insediativo. A parte la non chiarita modalità attraverso cui il richiedente il titolo abilitativo debba riconoscersi in una delle specifiche, l'intera normativa richiamata ignora del tutto quanto disposto dal Testo unico dell'edilizia (DPR 380/2001 e successive modifiche e integrazioni) che così si esprime (art. 3, co. 1): "Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianto tecnologici e per l'efficientamento energetico". Quindi, se ad un operatore è consentito intervenire con la modalità della ristrutturazione edilizia, si uniformerà al Testo unico trascurando possibili interferenze dovute ad altre fonti normative e, qualora vi fossero dubbi in proposito, è lo stesso Testo unico a chiarire (art.3, co. 2): "Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi". Ne consegue che le cautele adottate nel restringere le modalità di intervento relative alla ristrutturazione edilizia sono di fatto vanificate dalla definizione riportata nel Testo unico.

#### **6.Crediti edilizi e compensazioni**

Forti perplessità suscita la formulazione dell'**art. 21, co.2**. Dopo aver premesso che gli incentivi per il rinnovo edilizio consistono nella maggiorazione della SUL esistente, viene stabilito che "la quota eccedente di SUL, se non localizzabile in situ con soddisfacente soluzione progettuale, può essere trasferita su proposta del soggetto proponente ovvero in mancanza di localizzazione può essere trascritta nel Registro dei crediti edilizi" specificando che, in caso di trasferimento, vale il criterio dell'equivalenza economica. È di fatto codificato il disastroso meccanismo delle compensazioni che

tanti problemi nella gestione del piano regolatore ha sin qui prodotto. Di più: nessun vincolo viene inserito per le proposte degli interessati che quindi potrebbero prospettare i famosi “atterraggi” ovunque, anche in zona agricola o comunque là dove hanno maggiore convenienza al di fuori di ogni logica di pianificazione e non escludendo ulteriore consumo di suolo che dovrebbe essere assunto come un vincolo non derogabile. È anche da segnalare il ruolo del Registro dei crediti edilizi (**art. 21 ter, co. 1**): in esso sono annotate le informazioni sui crediti edilizi a seguito, tra le altre fattispecie, di “realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale”. Esistono interventi che possono essere esclusi da una definizione così onnicomprensiva?

### **7.Città storica**

È nella evidenza dei fatti che nella Città storica si stanno concentrando i maggiori interessi degli operatori immobiliari per gli alti profitti assicurati, non confrontabili con quanto avviene altrove. Ne consegue che appare del tutto ingiustificata la previsione, in questo ambito, di qualsiasi tipo di incentivo, soprattutto quando si identifica con le premialità volumetriche, che favorisce e esalta la componente meramente speculativa dell'intervento. Consentire inoltre la ristrutturazione edilizia (con le avvertenze prima ricordate a proposito della prevalenza della definizione di cui al Testo unico dell'edilizia) in termini generalizzati può portare ad alterazioni profonde della struttura e dell'immagine della parte più antica della città che non può che essere oggetto di una tutela che la preservi nel suo complesso. Nell'**art. 25, co. 9**, la ristrutturazione edilizia in modalità diretta viene ammessa in via ordinaria nella Città storica, subordinando l'intervento a permesso di costruire o all'approvazione di uno strumento attuativo solo nel caso sia esteso a più edifici. Decisamente una cautela troppo debole: almeno per i tessuti più pregiati (da T1 a T5) la modalità di intervento deve essere contenuta nel risanamento conservativo e, se sussistono motivi del tutto particolari per interventi di maggiore consistenza, decisioni in questo senso non possono essere lasciate alla discrezionalità del privato che potrà per di più avvalersi nell'avviare i lavori di un titolo abilitativo implicito (SCIA). Anche la possibilità di procedere all'accorpamento al piano terra tra unità immobiliari ricadenti in diverse unità edilizie adiacenti comporta un'alterazione dei tipi edilizi originali che vanno al contrario preservati, oltre a costituire un ulteriore incentivo all'espansione delle attività di ristorazione e di somministrazione già presenti in misura abnorme. Da ultimo, non certamente per importanza, è da sottolineare la necessità di una riscrittura dell'**art. 24, co. 19**, poiché, a seguito della sentenza del TAR Lazio del 30 novembre u.s., nell'area interna al perimetro UNESCO gli interventi devono essere assoggettati al parere vincolante della Soprintendenza che dovrà preventivamente esprimersi nel merito del titolo abilitativo.

### **8.Interventi a ridosso dei muraglioni del Tevere**

Si introduce un nuovo comma, n.6, all'**art. 71** (Reticolo idrografico) per poter modificare lo stato dei luoghi nelle aree a ridosso dei muraglioni del fiume Tevere”, derogando al Testo unico delle opere idrauliche che “in modo assoluto” vieta “...le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno...di metri dieci” nella fascia di rispetto che parte dal ciglio esterno dell'argine nella direzione opposta a quella verso il fiume “a meno che non vi siano specifiche norme da parte dello strumento urbanistico”. La modifica intende avvalersi di tale possibilità, ma non è chiaro per quale motivo né a quale interesse pubblico risponda la deroga della norma nazionale. Il comma cancella ogni limitazione prevista (quindi senza fissare alcun limite) per una serie di interventi definiti in modo assai generico all'interno delle due categorie “reti tecnologiche (fognature, acquedotti, ecc)” e “infrastrutture per la mobilità (piazze, strade, parcheggi, marciapiedi, piste ciclopedonali)”. Per quanto riguarda la prima categoria di interventi, occorre tener presente i possibili e motivati rischi di effettuare scavi a ridosso dei muraglioni del Tevere realizzati da più di cento anni senza che nel frattempo siano stati operati interventi significativi di manutenzione e consolidamento. Per le infrastrutture per la mobilità, se si intendono interventi in superficie, la deroga ai 10 metri è ovunque abbondantemente superata già allo stato attuale, se invece si intendono strutture sotterranee, come i “parcheggi interrati”, da scavare a

ridosso dei muraglioni, con il loro corredo di rampe di accesso, scale, ascensori, pozzi per la ventilazione e quant'altro, si tratta di opere che producono forti impatti negli equilibri idrogeologici, vere e proprie dighe alle falde sotterranee che verrebbero deviate prima di raggiungere il Tevere. Poiché tali strutture, nonostante siano considerate “opere pubbliche” dal Piano Urbano Parcheggi, sono interventi realizzati da operatori privati e destinati per la maggior parte a posti auto da concedere ai privati per 90 anni, riteniamo che non meritino deroghe a normative a tutela dell'ambiente e della sicurezza. Ne consegue la richiesta di sopprimere il comma 6, o in alternativa, di eliminare il termine “eccetera”, sempre sconsigliabile negli elenchi delle opere oggetto di attività consentite, e di escludere i parcheggi interrati tra gli interventi ammessi nella fascia di rispetto del tratto urbano del Tevere.

## **9. Il verde privato attrezzato non è solo verde**

All' **art.87** (Verde privato attrezzato) le modifiche introdotte intendono “ridefinire” il criterio assunto “ai fini della dotazione dei parcheggi pubblici”, introducendo “la possibilità di ridurne (fino all'80%) la dotazione per gli impianti che si trovano ad una distanza inferiore a 500 mt, da fermate del trasporto pubblico su ferro” (“ad esito di uno studio delle modalità di accesso dei diversi utenti”). Facendo presente che la definizione da PRG di “verde privato attrezzato” comprende aree sì “destinate al mantenimento e/o alla messa a dimora di alberature”, ma anche “accompagnate dalla realizzazione di attrezzature sportive e di servizi connessi (servizi igienici, spogliatoi, magazzini) e complementari (bar, ristoro, mini-shop; servizi culturali, didattici e ricreativi; foresterie, alloggio custode)”, riteniamo che, data la perdurante carenza di un sistema di mobilità della Capitale con una rete adeguata di trasporto pubblico, soprattutto su ferro, sia del tutto prematuro ipotizzare un drastico ridimensionamento degli standard per i parcheggi al servizio di attività private, soprattutto se, come accade già per altri interventi, fossero gli stessi privati titolari di dette attrezzature a eseguire gli studi preliminari prescritti.

*Associazione Carteinregola*

*Gruppo di lavoro urbanistica*

Associazione **CARTEinREGOLA**  
[www.carteinregola.it](http://www.carteinregola.it)  
[laboratoriocarteinregola@gmail.com](mailto:laboratoriocarteinregola@gmail.com)  
[info@carteinregola.it](mailto:info@carteinregola.it)  
[carteinregola@casellapec.com](mailto:carteinregola@casellapec.com)  
[335/6930035](tel:3356930035)