

EDILIZIA E AMBIENTE**Cambi d'uso
con meno limiti**

Cambia ancora il quadro normativo che disciplina i mutamenti d'uso in ambito edilizio: con la pronuncia 1444/2015 il Consiglio di Stato chiude la porta alla possibilità per le Regioni di vietare o limitare i cambi d'uso nell'ambito della stessa categoria funzionale. Un'interpretazione "liberale" che potrebbe però scontrarsi con la difesa delle normative preesistenti da parte delle Regioni.

► pagina 25

LA MOTIVAZIONE

Per i giudici amministrativi la materia degli utilizzi ricade nel diritto di proprietà su cui può legiferare soltanto lo Stato centrale

Urbanistica. Impossibile bloccare i mutamenti nell'ambito di un comparto, ma resta il nodo delle discipline locali preesistenti

Cambi d'uso con meno vincoli

Il Consiglio di Stato «liberalizza» i passaggi nella stessa categoria funzionale

Guido Inzaghi

«Padroni in casa propria» era lo slogan della legge obiettivo (la n. 443/2001) che allargava la super-Dia a tutta Italia, rendendo così più semplici i lavori di ristrutturazione. Sembra che il Consiglio di Stato abbia preso spunto da qui con la recente sentenza n. 1444/2015, riferita all'utilizzo che ciascuno fa dei propri immobili, siano essi ad uso commerciale o terziario (caso considerato dalla decisione, oppure residenziale o produttivo).

Secondo i giudici amministrativi di secondo grado, la disciplina sul mutamento della destinazione d'uso - da ultimo modificata dall'articolo 23-ter del Testo unico edilizia (Dpr 380/2001) introdotto dal decreto Sblocchi Italia (Dl 133/2014) e citato dalla decisione in parola - manifesta «evidenti risvolti sulla tutela della proprietà».

Le conseguenze di questa affermazione potrebbero essere notevolissime, atteso che nella materia dell'ordinamento civile (cui afferisce il diritto di proprietà) la potestà legislativa è di esclusiva competenza statale, per cui le leggi approvate dal parlamento non possono essere disattese dalle regioni e, a

maggior ragione, dai regolamenti locali come i piani regolatori. Al contrario, se il cambio di destinazione d'uso dovesse appartenere solo alla materia urbanistica, si aprirebbero ancora spazi di autonomia legislativa per le Regioni.

In altre parole, e in concreto, non sarebbero modificabili in sede locale (se non nei limiti stabiliti dalla stessa norma statale) le previsioni dell'articolo 23-ter per cui:

- costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso solo l'utilizzo dell'immobile che comporti l'assegnazione di una diversa categoria funzionale tra residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale, commerciale e rurale;
- il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.

Di fatto quindi nelle Regioni che non hanno legiferato entro il termine loro assegnato e ormai scaduto (tutte tranne Liguria, Umbria e Toscana) troverebbe diretta applicazione la disciplina nazionale che rende più semplici i cambi d'uso, ammettendoli sempre all'interno della stessa categoria. Non sa-

rebbero dunque salve le leggi regionali esistenti in materia.

Di diverso avviso la Regione Emilia Romagna (si veda articolo a fianco) per cui al contrario le discipline preesistenti - tra cui la propria - resterebbero in vigore.

La precedente giurisprudenza amministrativa non soccorre a sciogliere i dubbi.

Sino all'entrata in vigore dell'articolo 23-ter del Testo unico edilizia, il mutamento delle destinazioni d'uso veniva infatti principalmente trattato all'articolo 10, comma 2, del Testo unico che demanda alle regioni il compito di stabilire con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

Le legislazioni regionali sul punto erano dunque piuttosto eterogenee e spesso rinviavano la disciplina di dettaglio agli strumenti urbanistici comunali. Gli unici principi comuni in materia derivavano da primarie nozioni urbanistiche e dall'evoluzione giurisprudenziale. In particolare, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la destinazione d'uso di

un fabbricato è quella impressa dal titolo edilizio (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 9 febbraio 2001 n. 583) e che il mutamento della destinazione impressa ad un fabbricato in favore di altra funzione è ammesso solo se la destinazione che si intende assegnare ricada tra quelle astrattamente ammesse per l'area dallo strumento urbanistico generale (Tar Lombardia, Milano, sezione II, sentenza 7 maggio 1992, n. 219).

La giurisprudenza ha inoltre precisato come il mutamento di destinazione sia urbanisticamente "rilevante" solamente allorché sussista un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, ossia aventi diverso regime contributivo in ragione del diverso carico urbanistico.

Con l'articolo 23-ter, il legislatore statale ha evidenziato una maggiore attenzione sul tema e la volontà di porre rimedio all'eterogeneità delle discipline regionali. Ma il tentativo non appare però andato pienamente a buon fine, in ragione dei dubbi interpretativi emersi anche con la sentenza del Consiglio di Stato.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

In sintesi

A CURA DI **Simone Pisani**


LA DEFINIZIONE

La "destinazione d'uso" di un fabbricato, intesa in senso urbanistico, è quella impressa all'immobile al momento del rilascio del titolo abilitativo edilizio. Per cambio d'uso si intende, pertanto, la modifica della destinazione d'uso originariamente impressa all'immobile dal relativo titolo abilitativo edilizio in favore di altra destinazione d'uso. La modifica della destinazione d'uso assume rilevanza anche economica quando comporta un aumento del carico urbanistico


LA PROCEDURA

Il mutamento d'uso può avvenire con o senza opere edilizie. I mutamenti di destinazione con opere, in linea generale, sono soggetti al regime che governa le opere medesime. I mutamenti senza opere, se urbanisticamente rilevanti, possono invece essere subordinati alla corresponsione in favore del Comune del conguaglio degli oneri di urbanizzazione e al reperimento di una dotazione aggiuntiva di aree a standard (servizi)


LE AUTORIZZAZIONI

Il compito di autorizzare o di prendere atto dei cambi di destinazione d'uso è attribuito ai Comuni. Spetta sempre ai Comuni determinare, nel rispetto delle disposizioni nazionali e regionali, la misura degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria connessi all'insediamento delle singole funzioni urbanistiche, nonché il compito di quantificare la dotazione di aree per servizi dovute in relazione a ciascuna funzione da insediare. Gli oneri sono aggiornati ogni cinque anni


I COSTI

L'onerosità o meno di un cambio d'uso dipende da diversi fattori. Innanzitutto, occorre stabilire se l'intervento sia attuato con o senza la realizzazione di opere edilizie. Occorre poi valutare l'incidenza in termini di carico urbanistico della destinazione che si intende imprimere rispetto a quella preesistente. La quantificazione dei costi è strettamente connessa alle determinazioni che in merito vengono assunte dai singoli Comuni (e periodicamente aggiornate)


LE CATEGORIE

Per categoria funzionale si intende quell'insieme di usi dei fabbricati che, tra loro, abbiano il medesimo peso insediativo e carico urbanistico e che, pertanto, incidano in pari misura rispetto alla dotazione di servizi territoriali necessari al loro insediamento. Ai sensi dell'articolo 23-ter del Testo unico edilizia (Dpr 380/2001) esistono cinque distinte categorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale, commerciale e rurale


LA NORMATIVA

Le Regioni devono stabilire con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, sono subordinati a permesso di costruire o a Dia (oggi Scia). Il nuovo articolo 23 ter del Dpr 380/2001 ha anche imposto alle Regioni di adeguare la propria normativa al principio secondo cui è rilevante solo il cambio d'uso che comporta il passaggio da una ad altra delle categorie indicate nella norma stessa, mentre all'interno della stessa categoria funzionale il cambio è libero

