



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

21 SET. 2010

Prot. 216157

Al Comune di Pontinia
Settore urbanistica
Piazza Indipendenza, 1
04014 – PONTINIA (LT)

Oggetto: parere merito alla tipologia di abuso alla quale ascrivere il mutamento di destinazione d'uso da locale agricolo ad altra destinazione – l.r. 12/04

Il Comune di Pontinia ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito a quanto specificato in oggetto.

Il Comune contesta la validità delle conclusioni espresse da questa direzione regionale in precedenti pareri nei quali si è ritenuto che il cambio di destinazione in contrasto con lo strumento urbanistico da residenziale ad artigianale e da annesso agricolo ad abitazione è ascrivibile alla tipologia 1 dell'allegato "A" alla l.r. 8 novembre 2004, n. 12, recante "Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi" (parere n. 187079/2005 al Comune di Velletri; parere n. 139258/2008 al Comune di Bagnoregio).

La legge regionale prevede sei distinte tipologie di opere abusive, ai fini della determinazione dell'importo della oblazione da corrispondere. Le prime due categorie prevedono opere di nuova costruzione eseguite in assenza o in difformità dal titolo edilizio e realizzate rispettivamente in contrasto con lo strumento urbanistico (tipologia 1) e in conformità ad esso (tipologia 2). Le altre tipologie riguardano invece la ristrutturazione (tipologia 3), il restauro e risanamento conservativo (tipologie 4 e 5) e la manutenzione straordinaria (tipologia 6). Si evidenzia che Il mutamento di destinazione d'uso non è incluso in nessuna categoria, e neppure è compreso nelle corrispondenti categorie di opere allegare alla legge statale sul condono (L. 326/03).

Ciò premesso, il Comune di Pontinia chiede di rivedere la posizione espressa da questa direzione, in quanto la ritiene confliggente con le definizioni di interventi edilizi contenute nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"). In sostanza, il Comune ritiene che il cambio di destinazione d'uso sia da inquadrare nell'ambito della tipologia 3, ritenendolo assimilabile alla ristrutturazione edilizia, anziché nella tipologia 1 (nuova costruzione).

In merito al parere richiesto, si ritiene quanto segue.

GDP



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

Il Comune non specifica quale norma del Testo unico includerebbe espressamente il mutamento di destinazione d'uso nella categoria della ristrutturazione, né potrebbe farlo perché tale disposizione non esiste. **Infatti l'art. 3 del D.P.R. 380/01, che contiene la nozione degli interventi edilizi, non menziona il cambio di destinazione d'uso.** L'unico riferimento indiretto alla ristrutturazione è contenuto nell'art. 10, comma 1, lett. c), che richiede il permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione che, limitatamente alle zone omogenee "A" (centri storici), " ... **comportino** *mutamenti della destinazione d'uso*". Appare tuttavia evidente che tale disposizione non attiene alla natura dell'intervento ma considera il mutamento di destinazione d'uso come una delle possibili finalità della ristrutturazione, alla quale ricollega la necessità del rilascio del titolo concessorio.

In proposito, è agevole constatare che il cambio di destinazione d'uso può essere attuato anche con altri interventi edilizi, e indipendentemente da essi (mutamento cd. *funzionale*, o senza opere). Pertanto, esso **ricade trasversalmente sugli interventi edilizi senza identificarsi con nessuno di essi**; da ciò origina la tradizionale difficoltà a collocare l'istituto. E' quindi priva di fondamento la convinzione del Comune che il mutamento di destinazione d'uso equivalga *tout court* alla ristrutturazione.

In merito, si consideri anche che il legislatore statale riconosce pienamente la pluralità degli effetti riconducibili al cambio di destinazione di uso nel momento in cui rinuncia a richiedere un unico titolo edilizio abilitativo; infatti l'art. 10, comma 2, del D.P.R. 380/01, prevede che "*Le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività*". In sostanza, il titolo edilizio richiesto dipende dagli effetti urbanistico-edilizi che il cambio di uso produce in concreto, i quali sono molteplici e non sono individuabili a priori né sono riconducibili ad una unica tipologia di intervento edilizio. E, d'altra parte, è logico supporre che se l'istituto fosse equiparato alla ristrutturazione la legge richiederebbe lo stesso titolo edilizio.

Nella Regione Lazio la materia è disciplinata dalla l.r. 2 luglio 1987, n. 36, il cui art. 7, comma 3, prevede che "*Le modifiche di destinazione d'uso con o senza opere a ciò preordinate, quando hanno per oggetto le categorie stabilite dallo strumento urbanistico generale, sono subordinate al rilascio di apposita concessione edilizia mentre quando*



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

riguardano gli ambiti di una stessa categoria sono soggetti ad autorizzazione da parte del sindaco” (oggi dichiarazione di inizio attività). Ne consegue che il legislatore regionale, richiedendo il permesso di costruire, accomuna il mutamento di destinazione d’uso con cambio di categoria alla nuova costruzione, e non alla ristrutturazione.

In generale, dal quadro normativo si evince che **il mutamento di destinazione d’uso non ha natura di intervento edilizio in senso proprio**, e questo spiega il suo mancato inserimento nell’art. 3 del D.P.R. 380/01 e nelle tabelle relative alla oblazione previste dalle leggi sul condono edilizio nazionale (tabella C allegata alla l. 326/03) e regionale.

Di conseguenza, occorre centrare l’analisi **sugli effetti** giuridicamente rilevanti che il cambio di destinazione produce sul tessuto urbanistico-edilizio, perché è proprio con riferimento ad essi che il mutamento d’uso rileva nella materia del governo del territorio.

La questione più complessa appare quella relativa al mutamento di destinazione d’uso senza opere. In generale, la giurisprudenza ritiene giuridicamente rilevante quello che avviene tra **categorie funzionalmente autonome** dal punto di vista urbanistico (cfr. Cass. Sez. III, 22 novembre 2001). Si tratta in sostanza del mutamento d’uso in contrasto con la destinazione prevista dallo strumento urbanistico.

Infatti l’art. 7, comma 1, della l.r. 36/87, prevede che: *“Gli strumenti urbanistici generali debbono, per ciascuna delle zone omogenee previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, stabilire le categorie di destinazione d’uso ammesse”.*

Considerato quindi che ciò che rileva è la violazione della categoria di destinazione d’uso prevista nel PRG per la zona omogenea, questa direzione ritiene che non sussista differenza sostanziale se tale violazione avviene edificando l’opera *ex novo* o modificando la funzione di un manufatto preesistente, **posto che l’effetto sull’assetto del territorio è lo stesso**. Per questo si ritiene necessario uniformare il trattamento in sede di condono edilizio, applicando la categoria concernente le nuove costruzioni in contrasto con il PRG (la tipologia 1 della l.r. 12/04).

Tale conclusione trova conferma nell’ordinamento: in materia di repressione degli illeciti urbanistico-edilizi **la legge (statale e regionale) prevede proprio l’uniformità di trattamento per gli abusi più gravi, senza distinguere fra costruzioni esistenti e nuove opere**. Infatti, ai sensi dell’art. 32 del D.P.R.380/01, il mutamento di destinazione,



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

con o senza opere, che implica variazione degli standards previsti nel D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, è da considerarsi *variazione essenziale* (che la dottrina considera figura intermedia tra la difformità totale e la difformità parziale dal permesso di costruire). Ebbene, è agevole constatare che sul piano sanzionatorio (amministrativo) la variazione essenziale è soggetta allo stesso regime previsto per la difformità totale e per l'assenza di permesso di costruire, ossia la demolizione (art. 31, comma 2, D.P.R. 380/01). Analogamente dispone il legislatore regionale del Lazio con l'art. 17 della l.r. 11 agosto 2008, n. 15 (“*Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*”).

Appare significativo il fatto che il legislatore equipari ai fini sanzionatori la variazione essenziale di una opera esistente e l'edificazione di una nuova opera in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso; ne consegue che, in mancanza di una esplicita previsione normativa di significato contrario, appare contraddittorio ed illogico che in sede di condono edilizio il mutamento di destinazione-variazione essenziale possa usufruire di un trattamento più favorevole.

Si consideri anche che la comminazione della medesima sanzione presuppone una **valutazione di pari disvalore giuridico** da parte del legislatore. In sostanza, il mutamento di destinazione d'uso qualificabile come variazione essenziale danneggia l'assetto del territorio in misura che la legge considera non meno grave di quella causata edificando in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire, a nulla rilevando la circostanza che nel caso del mutamento di destinazione-variazione essenziale l'opera edilizia preesiste all'abuso e non sono state realizzate opere edilizie.

Per questo si ritiene che quando il mutamento di destinazione comporta variazione essenziale – in quanto determina il passaggio da una categoria all'altra fra quelle considerate nel D.M. 1444/68 – deve trovare applicazione la tipologia n. 1. Conseguentemente, si ritiene applicabile la tipologia 3 in caso di aggravio del carico urbanistico all'interno della stessa categoria; in tal senso anche la Circolare ministeriale 7 dicembre 2005, n. 2699, annovera nella tipologia 3 della tabella “C” della l. 326/03 esclusivamente la destinazione d'uso che comporta aumento degli standard urbanistici. Tale previsione, preme evidenziare, non comprende anche il cambio di categoria, che resta disciplinato a livello regionale dalla citata l.r. 36/87 (che lo considera “variazione essenziale”, con le conseguenze sopra evidenziate). In ogni caso, si evidenzia che la



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

Circolare stessa fa espressamente salva la disciplina regionale per quanto riguarda il mutamento di destinazione senza opere.

In conclusione, appare coerente con il quadro normativo generale che in sede di condono edilizio si mantenga il criterio della uniformità di trattamento tra mutamento di destinazione d'uso con cambio di categoria e nuova opera realizzata in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso; pertanto, si ritiene di dover ascrivere il cambio di destinazione d'uso avente natura di variazione essenziale alla tipologia 1 dell'allegato alla l.r. 12/04, quella che considera gli interventi di maggiore gravità.

Per quanto riguarda il cambio di destinazione ottenuto con opere edilizie abusive ma senza cambio di categoria, l'orientamento consolidato in dottrina e giurisprudenza ritiene che sia **rilevante la tipologia delle opere realizzate**. Secondo la giurisprudenza il cambio di destinazione con opere edilizie, realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza, può configurarsi come ristrutturazione edilizia quando l'esecuzione dei lavori, anche se di modesta entità, porti pur sempre alla creazione di un *organismo edilizio in tutto o in parte diverso* (tipologia 3) Tuttavia, l'intervento va equiparato alla nuova costruzione realizzata in assenza della concessione, "... *allorché esso si verifichi attraverso opere strutturali che comportino una totale modificazione del realizzato rispetto al previsto*" (tipologia 1) (Cass. Sez. III, 30 ottobre 1997). Naturalmente, nel caso in cui le opere realizzate abbiano natura di restauro, risanamento conservativo o manutenzione straordinaria troveranno applicazione del tipologie 4, 5 e 6.

Nel caso di specie, il Comune di Pontinia ipotizza il caso in cui la precedente destinazione dell'immobile era annesso agricolo, ma non specifica il nuovo utilizzo né se si tratti di mutamento con o senza opere edilizie. La tipologia da utilizzare in sede di condono dipende, alla stregua di quanto sopra, dalla nuova destinazione, dall'eventuale aumento o cambio di categoria e dalla tipologia delle eventuali opere realizzate.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:

<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)

Il direttore
(arch. Demetrio Carini)

GDP

GDP