



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

30 APR. 2010

Prot. 5224

Al Comune di Roma - Dipartimento VI  
Politiche della pianificazione e  
programmazione del territorio  
U.O. n° 7 – ufficio condono edilizio  
Via di Decima, 96-102  
00144 - ROMA

**Oggetto:** parere in merito al condono edilizio in aree vincolate e nelle aree naturali protette per mutamenti di destinazione d'uso

Il Comune di Roma, ufficio condono edilizio, ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito a due aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso senza opere o con opere interne in area naturale protetta. I quesiti proposti sono i seguenti:

- a) se il cambio di uso da magazzino interrato a commerciale sia sanabile applicando la tipologia 3 dell'allegato alla l.r. 8 novembre 2004, n. 12 (*"Disposizioni in materia di definizione degli illeciti edilizi"*), che prevede gli interventi di ristrutturazione edilizia in difformità dallo strumento urbanistico;
- b) se il mutamento di destinazione in contrasto col PRG, in quanto produca un maggior carico urbanistico, sia assimilabile ad un'opera di nuova costruzione, come tale sanabile a condizione che si tratti di uso residenziale (art. 2, comma 1, lett. b), della l.r. 12/04).

Inoltre, il Comune evidenzia una contraddizione tra alcuni pareri emessi da questa direzione, con i quali si è ritenuto che i cambi di destinazione d'uso senza opere che producono un maggior carico urbanistico e cambio di categoria devono essere inquadrati nella tipologia 1 (nuove opere realizzate in contrasto con lo strumento urbanistico), e la nota della Regione Lazio del 1° dicembre 2004, contenente *"chiarimenti sull'applicazione della normativa"* della l.r. 12/04; infatti nella nota è elencata una casistica nella quale il mutamento di destinazione d'uso è sempre compreso nella tipologia 3 (sia nel caso in cui la superficie utile lorda sia stata incrementata sia in caso di frazionamento o accorpamento di unità immobiliari all'interno della sagoma esistente).

In merito ai quesiti proposti, si ritiene quanto segue.



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

Questa direzione precisa che la nota 1° dicembre 2004 non è un atto amministrativo, sebbene rechi la dicitura “Circolare”, in quanto è priva di sottoscrizione, senza la quale non è possibile attribuire un atto ad un soggetto che ne assume la responsabilità.

Quanto al contenuto, la nota contiene una definizione di interventi edilizi (nuova costruzione, ristrutturazione) difforme da quella del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che è norma di principio non derogabile dagli ordinamenti locali né dagli strumenti urbanistici (art. 3, comma 2). Appare quindi chiaro che la Regione Lazio non può introdurre un diverso sistema classificatorio degli interventi edilizi valevole per l'applicazione della propria legge sul condono edilizio.

In realtà, **la nota 1° dicembre 2004 è un “comunicato stampa”**, come è evidenziato nella intestazione, e, come tale, non rientra tra le fonti del diritto. In proposito, l'estensore evidenzia espressamente che *“il testo non ha valore legale”*; il suo valore, di conseguenza, è quello proprio di un comunicato stampa. Si tratta in sostanza di una presentazione della l.r. 12/04 all'indomani della sua entrata in vigore, il cui significato si esaurisce essenzialmente nel portare a conoscenza i cittadini del fatto che anche il Lazio ha approvato una propria legge applicativa della legge statale sul condono edilizio (L. 24 novembre 2003, n. 326).

Il contenuto della nota ha significato secondario, e tale da non poter bilanciare previsioni normative difformi che derivano dall'ordinamento giuridico.

In merito agli interventi sanabili in area vincolata con il terzo condono edilizio (2003-2004), occorre distinguere i vincoli dell'area naturale protetta da quelli paesaggistici: riguardo ai primi questa direzione regionale ha avuto modo di precisare più volte che ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. 12/04, **nelle aree protette nazionali, regionali e provinciali non può essere sanata alcuna opera**. E' da escludersi, di conseguenza, che possa essere rilasciato il titolo abilitativo in sanatoria per i mutamenti di destinazione d'uso giuridicamente rilevanti che comportino interventi edilizi o il cambio di categoria urbanistica.

Invece, per quanto riguarda il vincolo paesaggistico il rilascio del titolo in sanatoria è subordinato alle condizioni di legge previste nella legge statale (art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47) e regionale (lo stesso art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. 12/04, secondo cui **sono sanabili esclusivamente le opere di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria** (tipologie nn. 4, 5, e 6, dell'Allegato “1” alla legge 24 novembre 2003, n. 326), **con le ulteriori limitazioni introdotte dalla l.r. 12/04 per i monumenti naturali, i siti di importanza comunitaria e le zone a protezione speciale** (art. 3).



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

In particolare, per quanto riguarda le aree naturali protette di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. 12/04, si segnala che, pressoché contestualmente alla legge sul condono edilizio, il legislatore ha introdotto nuovi istituti aventi efficacia di sanatoria con la legge 15 dicembre 2004, n. 308; in particolare, l'art. 1, comma 36 (che ha modificato l'art. 167 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), ha previsto l'accertamento ordinario di compatibilità paesaggistica (avente natura di autorizzazione paesaggistica rilasciata successivamente alla realizzazione degli interventi) per le limitate categorie di opere specificate, fra le quali è compresa la realizzazione di opere che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi, come avviene nel cambio di destinazione d'uso senza opere o con opere interne. Sebbene l'accertata compatibilità paesaggistica dell'intervento abusivo esplica i suoi effetti solo in ambito paesaggistico, esso costituisce tuttavia presupposto per richiedere l'accertamento di conformità urbanistica ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n.380/01, laddove l'intervento abbia la conformità urbanistica.

Per quanto riguarda la sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso sotto l'aspetto urbanistico, questa direzione conferma la posizione espressa nei precedenti pareri (21 febbraio 2007, n. 31639 al Comune di Roma; 27 marzo 2007, n. 20578 al Comune di Rignano Flaminio; 12 febbraio 2008, n. 139258 al Comune di Bagnoregio).

Nei pareri si è distinto anzitutto fra il mutamento realizzato con opere da quello c.d. *funzionale*, o senza opere.

Per il mutamento di destinazione senza opere occorre accertare se lo stesso abbia prodotto un aumento del carico urbanistico che comporta una variazione della categoria del PRG che prevede la destinazione d'uso della zona omogenea. In tal caso, la tipologia applicabile è la 1, che include nuove opere abusive realizzate in contrasto con lo strumento urbanistico, mentre in caso contrario troverà applicazione la tipologia 3.

Inoltre, si ritiene che il mutamento di destinazione d'uso che rientra nella categoria 1, in quanto equiparato alle nuove opere, è soggetto alla disciplina propria di queste ultime, così come ipotizzato dal Comune di Roma; pertanto, esso è sanabile solo se la nuova destinazione è residenziale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), della l.r. 12/04.

Per quanto riguarda il mutamento di destinazione realizzato con opere edilizie, occorre fare riferimento alla natura delle opere stesse; ciò che rileva, infatti, è la tipologia delle opere realizzate. Secondo la giurisprudenza il cambio di destinazione che non determina un cambio di categoria realizzato con opere edilizie può configurarsi come ristrutturazione edilizia in quanto l'esecuzione



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

dei lavori, anche se di modesta entità, porta pur sempre alla creazione di un *organismo edilizio in tutto o in parte diverso*. 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*" (Cass. Sez. III, 30 ottobre 1997). Si evidenzia che qualora il mutamento di destinazione con opere edilizie determini un cambio di categoria urbanistica, esso deve essere considerato alla stregua della nuova costruzione, e come tale inquadrabile nella tipologia 1.

Per quanto riguarda le aree soggette a vincolo paesaggistico, si ribadisce quanto già espresso in numerosi pareri, sulla scorta della giurisprudenza consolidata della Cassazione penale:

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. Daniele Iacovone)

GDP