

Il mutamento della destinazione d'uso

I mutamenti d'uso
privi di opere edilizie
sono da considerarsi
praticamente liberi,
a meno che un'apposita
legge regionale
non ne definisca
preventivamente
i criteri specifici



Domenico Giacon

In uno dei recenti interventi del Consiglio di Stato, che è dovuto intervenire di nuovo sull'annosa questione riguardante i **mutamenti della destinazione d'uso** degli immobili, è stata pronunciata la seguente sentenza:

"L'attività che di fatto venga svolta in un immobile non ha nulla a che vedere con la normativa edilizia, per la quale rileva soltanto la destinazione d'uso impressa all'immobile dalle sue caratteristiche architettoniche, in sede di costruzione, o con successive opere di modificazione; né la normativa edilizia esige che un immobile rimanga per sempre destinato all'originaria destinazione, intesa come attività che vi si svolge, o alla destinazione specifica che venga indicata in sede di concessione edilizia".

Il principio esposto, in linea con l'attuale normativa in materia e con gli ultimi sviluppi della dottrina, desta tuttavia qualche dubbio se raffrontato con il fatto concreto che ha dato origine alla sentenza in grado d'appello.

È stato affermato che i mutamenti d'uso **privi di opere edilizie** (ossia **"funzionali"**) sono da considerarsi praticamente liberi, a meno che un'apposita legge regionale non ne definisca preventivamente i **criteri specifici**, che necessariamente devono essere introdotti nella pianificazione urbanistica comunale.

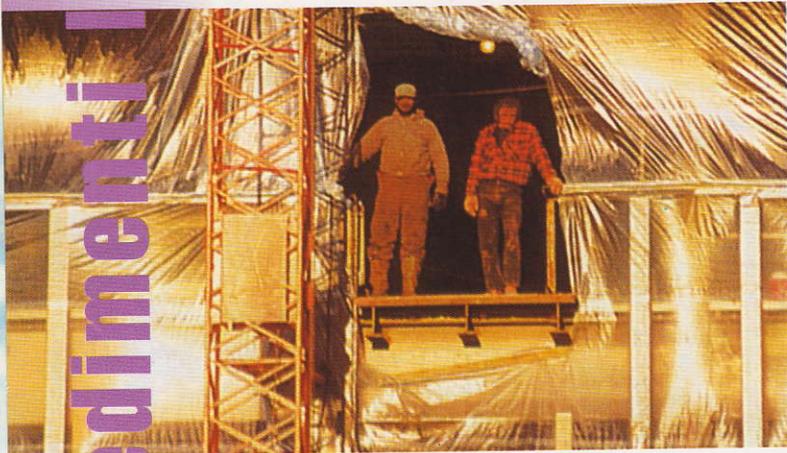
procedimenti legislativi

In ogni caso, la suesposta decisione del Consiglio di Stato, a tutti gli effetti, diventa un presupposto importante nell'ambito di una problematica piuttosto complessa.

Il fatto

Un comune delle Marche, il 12 gennaio 1956, concedeva al proprietario di un terreno il "nullaosta" per la costruzione di un capannone da adibire a ricovero di **attrezzi agricoli** rilasciando, a fine lavori, anche il permesso di "abitabilità".

Il titolare locava l'immobile ad una società del luogo che inizialmente lo usava come laboratorio per la lavorazione del ferro e successivamente come falegnameria, in forma artigianale.



Dopo anni, e precisamente l'8 settembre 2000, il Comune ingiungeva al titolare della licenza il ripristino dell'originario **uso agricolo** del capannone, pena l'acquisizione dello stesso al patrimonio comunale. Ma il proprietario impugnava il provvedimento con **ricorso al TAR**, spiegando che nella domanda diretta ad ottenere dal comune la licenza edilizia aveva specificato che il progetto riguardava la "costruzione di un capannone agricolo di tipo industriale per la raccolta e la confezione di prodotti ortofrutticoli", deducendo ovviamente l'illegittimità del provvedimento comunale impugnato, chiedendone l'**annullamento** per i seguenti motivi:

- il Comune era a conoscenza degli avvenimenti dato che ogni variazione di destinazione d'uso, diversa da quella agricola, veniva di volta in volta comunicata;
- il capannone, in realtà, non è mai stato adibito a servizio di fondi agricoli (il lotto misurava appena mq. 700), né fu mai usato quale deposito di attrezzi e prodotti;
- la licenza di "abitabilità", all'epoca, veniva rilasciata soltanto ad abitazioni e opifici, non già a ricoveri di attrezzi agricoli;
- ai sensi dell'articolo 8 della legge 47/85, nessuna variazione essenziale si è verificata rispetto al progetto approvato;
- nel capannone poteva essere svolta qualsiasi attività dato che il Comune all'epoca risultava privo di strumento urbanistico.

Il TAR, partendo dal presupposto che la **legge regionale** avrebbe dovuto prevedere tassativamente la tipologia delle costruzioni ammesse in zona agricola, con **destinazione** finalizzata esclusivamente all'esercizio di attività dirette alla coltivazione dei fondi ed altre connesse, affer-

mava che "indipendentemente dal rispetto degli standard in termini di parcheggi e di verde pubblico, lo svolgimento in zona agricola di attività industriali ed artigianali non correlate in alcun modo strumentalmente con la coltivazione dei fondi e le altre attività produttive al servizio dell'agricoltura, risulta comunque precluso per legge e, quindi la sua eventuale attivazione, per giunta senza autorizzazione, è come tale obbligatoriamente sanzionabile".

L'attività di **falegnameria** non è pertanto ammessa nelle zone agricole, perciò il capannone, essendo qualificato come rurale, necessitava di specifica autorizzazione per un uso diverso. L'autorizzazione mancava e il TAR ha respinto il ricorso.

Il proprietario ricorreva allora anche contro la sentenza del TAR, evidenziando anche che la **legge regionale**, nei riguardi del provvedimento emanato, era del tutto estranea.

Il Consiglio di Stato accoglieva il ricorso in appello **annullando** il provvedimento del Comune, considerato che l'attività realmente svolta all'interno di un immobile "non ha nulla a che vedere" con la normativa edilizia, trovando applicazione in merito ben altra normativa. In altre parole, data la **mancanza di opere edilizie** e l'assenza dei presupposti di variazione essenziale previsti dall'**articolo 8 della legge 47/85** (che elenca le opere edilizie qualificabili come variazioni essenziali, rispetto ai progetti autorizzati e, per quanto riguarda le variazioni d'uso, prevede che esse rilevano solo quando comportano variazioni agli standard urbanistici), il cambio d'uso non necessita di alcuna autorizzazione.

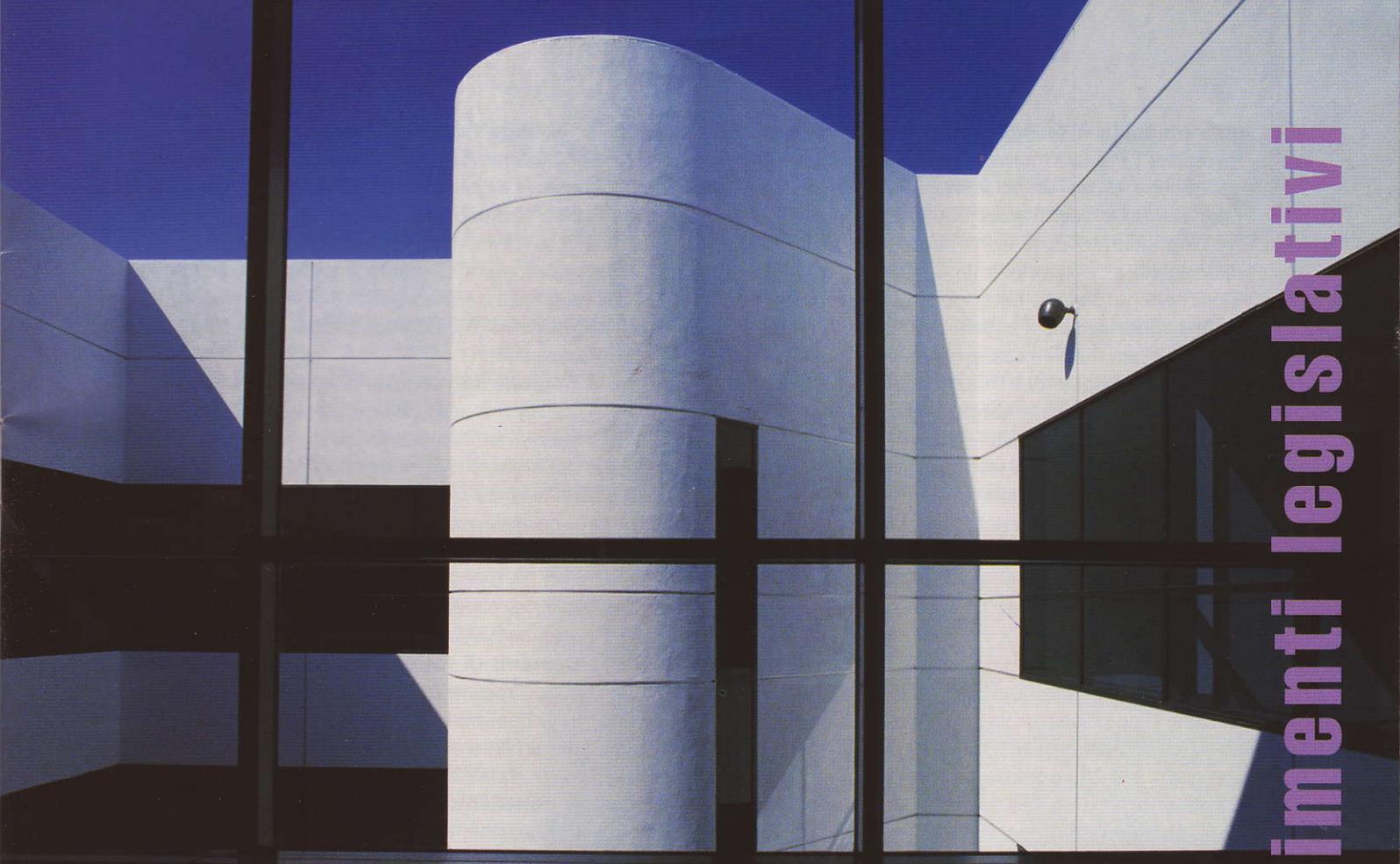
Il mutamento della destinazione d'uso

Per capire appieno il **principio** sancito dal Consiglio di Stato, sarà opportuno dare uno sguardo generale alla complicata materia, in quanto la **destinazione d'uso** identifica il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le vocazioni delle zone prefissate dagli strumenti urbanistici.

La destinazione può essere:

- a) **di uso urbanistico** (centro storico, zona residenziale di completamento, di espansione, zona artigianale-commerciale, zona agricola, ecc.)
- b) **di uso edilizio** che riguarda il singolo edificio e le sue capacità funzionali.

La destinazione d'uso identifica il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le vocazioni delle zone prefissate dagli strumenti urbanistici



Le motivazioni che storicamente hanno dato luogo alla problematica dei cambi di **destinazione d'uso** trovano le loro specifiche motivazioni nel degrado urbanistico-ambientale provocato dai cambi stessi. Questo soprattutto nei centri storici e nelle zone agricole, dove i mutamenti hanno in certo senso favorito il defluire alle periferie delle classi sociali meno abbienti, causando problemi di viabilità, di smaltimento di rifiuti, di trasporti, man mano che l'apparato urbano, saturandosi, doveva fronteggiare le diverse esigenze degli insediamenti originari.

Nonostante la **legge urbanistica del 1942** non contenesse alcuna disposizione in merito, dottrina e giurisprudenza si sono sempre trovate d'accordo nell'affermare che i cambi di destinazione dovevano essere subordinati al rilascio di una **licenza di costruzione** dal momento che, anche in presenza di modesta trasformazione edilizia (o in assenza della stessa), si andava pur sempre incontro ad una trasformazione urbanistica di rilevante entità.

Nel contempo, si evidenziava che i piani regolatori e i programmi di fabbricazione **ripartivano** il territorio comunale in zone omogenee dentro le quali erano fissate le tipologie costruttive ammesse, **prescrivevano** che in ogni zona omogenea potesse attuarsi soltanto quella determinata trasformazione urbanistica ed edilizia, e **disponevano** l'obbligo di "autorizzazione" per qualsiasi trasformazione attuata con o senza opere.

Evidentemente, qualsiasi **cambiamento d'uso**, ancorché privo di opere edilizie, dava spesso luogo a un incremento del traffico creando problemi di viabilità, di parcheggio e di servizi di ogni genere, in una parola, un'alterazione complessiva dell'assetto urbanistico sia preesistente che pianificato, tant'è che già da allora si distingueva fra mutamenti di destinazione **con opere edilizie** e mutamenti **senza opere**, ossia "funzionali".

L'attuale normativa e il "principio" del Consiglio di Stato

La Bucalossi (legge 10/1977), accogliendo i canoni della dottrina e della giurisprudenza, diede impulso al controllo dei mutamenti di destinazione e, in ossequio alla disciplina degli oneri concessori, rese obbligatoria la concessione anche per i **mutamenti di destinazione d'uso** degli edifici.

Quando il mutamento sorgeva in concomitanza con l'alterazione strutturale dell'edificio, nessun problema si presentava all'orizzonte, dato che la compatibilità della **nuova destinazione** con gli strumenti urbanistici vigenti in zona doveva essere verificata in sede di rilascio della concessione edilizia. Ma il nodo gordiano si presentava laddove la trasformazione dell'assetto urbanistico avveniva **senza variare** l'assetto edilizio.

Secondo un orientamento prevalente, il cambio di destinazione, operato pur senza opere edilizie sulla struttura degli ambienti, **richiedeva** la concessione edilizia: se attuato in violazione della legge urbanistica e senza assenso della PA, costituiva reato (Cassazione 6/1982). Secondo altro orientamento, la mancanza di opere edilizie **esonera**va dal dover richiedere il preventivo assenso.

Il **contrasto dottrinario**, permetteva ai giudici di configurare reato tutte le trasformazioni edilizie e urbanistiche confliggenti con l'organizzazione dei servizi preordinati alle varie destinazioni d'uso, in quanto modificatrici di queste ultime. Venivano, per contro, considerati generalmente leciti i mutamenti d'uso operati senz'alcuna opera edilizia all'interno della stessa categoria di destinazione. Questo per quanto riguarda la giurisdizione ordinaria.

Di diverso avviso si manifestava, invece, il **Consiglio di Stato**, secondo cui per la trasformazione urbanistica ed edilizia necessita la concessione soltanto laddove l'inter-

vento **modifica il territorio** in modo "permanente ed irreversibile". Per tale motivo, il **semplice mutamento** di destinazione d'uso di un immobile non associato ad opere edilizie incidenti sulla struttura, appunto perché non caratterizzato dagli elementi appena descritti, non era soggetto a concessione.

Vieppiù anche perché, secondo il Consiglio di Stato, il **Piano regolatore** non poteva contenere delle prescrizioni che a loro volta limitassero il cambiamento di destinazione d'uso, posto che il Comune non aveva la possibilità di vietare o imporre un determinato uso a immobili idonei ad esplicare usi leciti.

Cosicché, per eliminare il contrasto che si era venuto a creare in campo giurisdizionale in ordine al mutamento di destinazione d'uso, il legislatore nazionale si è sentito in dovere di intervenire nuovamente sul punto della situazione e lo fece con la nota **legge 47/1985** (relativa al 1° condono edilizio) e successivamente con la 662/1996, in considerazione anche di una importante sentenza che nel 1991 è stata pronunciata dalla Corte Costituzionale, mettendo definitivamente ordine nella materia.

L'**attuale disciplina** riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso è quindi oggi la seguente:

- vanno muniti di **regolare permesso** i mutamenti di destinazione d'uso realizzati mediante opere edilizie;
- se i mutamenti non comportano opere edilizie, **spetta ai Comuni** la regolamentazione delle destinazioni, individuando i casi in cui necessita permesso sulla base di criteri di massima imposti dalla Regione;

- **non è obbligatorio** che detta regolamentazione venga stabilita mediante lo strumento urbanistico; ove ciò lo fosse, la regolamentazione non deve mai riguardare l'intero territorio, ma solo determinate zone;
- le modifiche della destinazione d'uso **senza opere** possono sottostare solo al regime dell'autorizzazione, la cui mancanza viene sanzionata in via amministrativa (art. 10, legge 47/85) con conguaglio degli oneri concessori, ove dovuti.

Inoltre, **la Regione** ha il compito di legiferare sulla classifica dei mutamenti di destinazione, mentre **al Comune**, in sede di piano, spetta la definizione delle destinazioni di zona e le destinazioni d'uso che sono ammesse per ogni destinazione di zona, ivi comprese le variazioni consentite. Da notare, comunque, che dal punto di vista giuridico assume rilievo il solo mutamento di destinazione d'uso che si verifica tra categorie **urbanisticamente autonome** (residenziale, rurale, commerciale, artigianale ecc.), poiché nell'ambito di una categoria medesima possono aversi **mutamenti di fatto**, non sottesi ad alcun permesso, ma non **regimi urbanistici** diversi. Questo perché il carico urbanistico all'interno di una stessa categoria è sostanzialmente equivalente.

Allo scopo di individuare la precedente destinazione d'uso, quale **elemento fondamentale** per qualificarne l'eventuale variazione, sono stati predisposti alcuni principi, fra i quali:

primo: tener conto della destinazione d'uso puntualizzata nell'ultima concessione edilizia o altro provvedimento

BANDIERA IMPIANTI S.r.l.

Progettazione impianti tecnologici

Progettazione integrata impianti
Collaborazione alla progettazione edile
Sistemi Informativi evoluti

Impianti tecnologici
Impianti meccanici
Impianti elettrici

Progetto esecutivo Capitolato d'appalto Specifiche tecniche Computo metrico Computo estimativo Direzione lavori Contabilità lavori Revisione prezzi Assistenza al collaudo Progetti di ristrutturazione per edifici esistenti con studio degli interventi edili finalizzati al risparmio energetico Progetti di ristrutturazione per impianti esistenti con loro adeguamento: a nuove normative alle più recenti tecnologie per i risparmi energetici per la sicurezza delle persone per la legge n. 46/90 sulla sicurezza degli impianti, legge n. 10/91 sul risparmio energetico e pratiche I.S.P.E.S.L. Consulenza per prevenzione incendi Consulenza per legge n° 626/94 sulla sicurezza negli ambienti di lavoro Consulenza, progettazione ed assistenza per legge 494/96 sulla sicurezza nei cantieri Impianti Meccanici di riscaldamento ad acqua calda, surriscaldata e vapore di condizionamento B di termoventilazione civile ed industriale speciale e Sale operatorie, reparti particolari centri elaborazione dati di trattamento e distribuzione acqua per piscine di recupero del calore di produzione e distribuzione: aria compressa fluidi primari quali: acqua, vapore, gas metano, gas medicali e vuoto di smaltimento e depurazione, fluidi secondari con reti idriche ed impianti di depurazione fumi e liquidi di processo idrici, igienico sanitari ed antincendio Impianti Elettrici di consegna, trasformazione, distribuzione energia e di illuminazione speciali: antintrusione, rilevamento incendi, diffusione

telematica e trasmissione dati (cablaggio strutturato, Voice Over IP, ecc.) supervisione gestione ed

analogo, relativa al fabbricato in questione, con esclusione assoluta del contenuto di qualsiasi altro documento, anche di origine catastale o comunale;

secondo: in carenza di concessione edilizia, possono intervenire altri elementi, quali, ad esempio, la destinazione di fatto, meglio se confermata nel tempo, l'ultima destinazione pubblicamente notoria, in caso di edificio abbandonato e, da ultimo, la destinazione catastale.

Ritornando ancora sulla sentenza del **Consiglio di Stato**, risulta che la stessa "ipotizza una completa autonomia dell'attività, effettuata dalla normativa edilizia che recepisce solo la destinazione d'uso impressa all'immobile dalle sue caratteristiche architettoniche, rilevabili in sede di costruzione o da successive modificazioni".

Aggiunge, inoltre, il Consiglio di Stato che "la destinazione può ovviamente mutare, con l'evidenziazione che l'attività interna è disciplinata da altre normative, quali le norme di polizia urbana o di polizia rurale".

Ciò che ci dobbiamo chiedere, ora, è se il principio sostenuto dalla sentenza in questione, vale a dire "attività svolta come completamente autonoma dalla normativa edilizia", va d'accordo integralmente con la disciplina attuale ordinaria dei **mutamenti di destinazione**: non resta che esaminare il "caso concreto" che ha dato luogo alla sentenza stessa.

La licenza edilizia, emessa dal Comune nel 1956, parla di "capannone rurale per ricovero di attrezzi agricoli" e, in effetti, il capannone si trova in zona E (agricola). La legge di quella Regione (articolo 3) enumera tassativamente le tipologie di costruzioni ammesse in zona agricola, mentre **non contempla** capannoni per l'esercizio dell'attività attualmente svolta (falegnameria). Dunque, la domanda che viene spontanea è la seguente:

"Può una legge regionale considerarsi uno strumento di classificazione dei mutamenti di destinazione d'uso, come previsto dalla legislazione nazionale (vedi sopra)?" Se sì, siamo in presenza di un mutamento di destinazione **non autorizzato**; se no, è ovvio che, in difetto di normativa regionale, il mutamento di destinazione è da considerarsi **libero**.

Ma, poiché i principi enunciati dal Consiglio di Stato, come quello dell'attività "**autonoma**", tendono a scostarsi dalla norma nazionale, siamo certi della loro bontà? Può essere che l'attività effettivamente svolta in un immobile non abbia nulla a che vedere con la normativa edilizia?

La **destinazione d'uso** di un fabbricato è quella risultante dalla concessione edilizia (ora "permesso di costruire") e rilevabile dalle caratteristiche architettoniche dello stesso, quindi, in definitiva, è la destinazione d'uso della costruzione che giustifica la reale attività che in esso si può realmente esercitare.

Venendo ancora al caso concreto, va osservato che nel 1956 la licenza edilizia lo destinava a ricovero di attrezzi agricoli (rurale) e, come tale, giustifica ancor oggi un'atti-

ività che è **connessa con l'agricoltura** e non quindi artigianale (falegnameria).

Pertanto, esplicando un ragionamento in linea tanto con la vigente normativa **nazionale** quanto con quella specifica **regionale**, ci si troverebbe in presenza di un mutamento di destinazione soggetto ad autorizzazione, atteso che la categoria "attività agricola" è senza dubbio "autonoma e diversa da quella artigianale". Ma questo ragionamento manca nella sentenza del Consiglio di Stato che, tagliando corto, afferma il principio dell'**autonomia dell'attività svolta**, principio che può apparire attendibile se considerato in linea con la normativa edilizia, specie se il collegamento con la normativa edilizia viene ancorato al momento del rilascio della licenza edilizia.



Due obiezioni, tuttavia, nascono spontanee:

La prima. La **normativa edilizia**, che dipende dalla destinazione d'uso, condiziona la tipologia dell'attività consentita. A monte vi è un provvedimento comunale che, individuando la destinazione d'uso, precisa anche la normativa da applicare e perciò anche la concreta attività consentita.

La seconda. Il **principio** delineato dalla sentenza sembra non sufficiente a giustificare la decisione presa a proposito del caso in esame, che sembra trattare un cambio di destinazione non autorizzato. Abbiamo una vecchia licenza edilizia che rispecchia una situazione senza dubbio ormai superata. L'uso artigianale, ormai assodato nel tempo, **ha sostituito** quello originale. Questi ed altri ancora sembrano essere gli elementi fondanti un'ideale motivazione alla sentenza in questione.

Senonché il **Consiglio di Stato** ha avanzato un principio che appare coerente con gli attuali indirizzi, se viene valutato esclusivamente in relazione al rapporto fra normativa edilizia e destinazione d'uso. Tuttavia, nell'applicazione concreta, esso si appalesa alquanto oscuro.