PARLIAMO DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA



istrutturazione edilizia, ovvero "Intervento rivolto a trasformare un organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente". (G. Colombo - Dizionario di Urbanistica).

Su questo argomento è incentrato l'inserto pubblicato in questo numero della rivista.

Riteniamo infatti quanto mai necessario aprire un dibattito tra i colleghi sulla questione della "ristrutturazione edilizia", anche alla luce dei numerosi aspetti ancora da approfondire relativi alla definizione complessiva degli interventi volti alla trasformazione di organismi edilizi.

Prendendo spunto da un caso specifico riguardante il cambio di destinazione d'uso di un immobile viene compiuta un'analisi ad ampio spettro della normativa in vigore.

A cura di Vittorio Meddi



RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA: FACCIAMO CHIAREZZA

Sono molti e diversificati gli aspetti ancora da approfondire relativi alla definizione complessiva degli interventi volti alla trasformazione di organismi edilizi. Auspicando l'apertura di un dibattito sulla questione, in queste pagine, prendendo spunto da un caso specifico, viene compiuta un'analisi ad ampio spettro della normativa in vigore.

Vittorio Meddi

ella convinzione della necessità di aprire un dibattito tra i colleghi sulla questione della "ristrutturazione edilizia", l'analisi della normativa contenuta in questo articolo prende spunto da un caso specifico riguardante il cambio di destinazione d'uso di un immobile che fa riferimento alla legge 326/03 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici" e alla legge regionale 12/04 "Disposizioni in <mark>mater</mark>ia di definizione di illeciti edilizi".

Detta analisi è finalizzata a verificare la correttezza dell'inquadramento nell'allegato A

tipologia di abuso 3: Opere di ristrutturazione edilizia realizzate in assenza del o in difformità dal titolo abilitativo edilizio non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), della presente legge, di un intervento per il mutamento della destinazione d'uso da cantina ad abitazione, oggetto della domanda di condono edilizio

Mutamento di destinazione d'uso: normativa nazionale e regionale

In primo luogo è necessario declinare il riferimento all'art. 2 co. 1 lett. e) della legge regionale 12/2004 riportato nella casella tipologia 3 il cui testo recita:

e) opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) modificato dal decreto legislativo 27 di-

In queste pagine, prendendo spunto da un caso specifico, viene compiuta un'analisi ad ampio spettro della normativa in vigore.

cembre 2002, n. 301, realizzate in assenza del o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, approvati o adottati, eseguite all'interno della sagoma originaria del fabbricato entro e fuori terra, anche con aumento della superficie utile lorda (1a); omissis.

In sintesi si tratta di accertare a quale tipologia di abuso, con riferimento alle Tabelle Allegato A e Allegato B alla legge regionale 12/2004, ascrivere l'intervento di mutamento della destinazione d'uso.

In generale nella materia edilizia la questione inerente il mutamento della destinazione d'uso è stata una delle più dibattute ed ha interessato, anche se quasi mai esplicitamente richiamata, diverse leggi. Per la prima volta è citata dall'art. 15 (sanzioni amministrative) co. 12 della 10/77 "il mutamento della destinazione d'uso, anche in caso di realizzazioni di varianti, comporta come sanzione la demolizione".

Con la legge 5 agosto 1978 n. 457 art. 31 il legislatore procede alla prima definizione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente:

- a) Manutenzione ordinaria;
- *b) Manutenzione straordinaria:*
- c) Restauro e risanamento conservativo:
- d) Ristrutturazione edilizia;
- e) Ristrutturazione urbanistica.

Nella descrizione analitica delle opere previste nelle singole tipologie di intervento, si individua la compatibilità tra mutamento della destinazione d'uso e ristrutturazione edilizia:

quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti.

In effetti, pur non essendo espressamente richiamato il mutamento della destinazione d'uso di immobili esistenti. le caratteristiche delle opere, riportate nel dispositivo, sono tali da portare ad un "organismo in tutto o in parte diverso dal precedente" ed il riferimento "l'inserimento di nuovi elementi ed impianti" lascia intendere la inclusione della tipologia di intervento all'interno della ristrutturazione edilizia. Condizione confermata anche dalle finalità della legge di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Peraltro dal carattere delle opere ammesse, il mutamento della destinazione non può essere ricondotto entro le altre tipologie definite dall'art. 31: manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo nonché ristrutturazione urbanistica.

La legge 47/85 agli articoli 7 e 8 interviene sul mutamento di destinazione d'uso, con l'art. 7 (Opere eseguite in assenza di concessione in totale difformità o con variazioni essenziali) annoverando tra le altre opere, la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso. L'art. 8 (Determinazione delle variazioni essenziali) stabilisce che si verifica co. 1 lett. a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968.

Al co. 1 dello stesso art. 8, lo Stato rimanda alle Regioni la facoltà di stabilire quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato. Nel merito, ancora più esplicito è l'art. 25 co. 4 sulla necessità che siano le Regioni, con apposite leggi, a fissare i criteri e le modalità alle quali dovranno attenersi i Comuni per la regolamentazione delle destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione della destinazione d'uso sia richiesta autorizzazione del Sindaco. Con l'art. 25 vengono gettate le basi per la distinzione delle sanzioni riguardanti gli interventi di modifica della destinazione d'uso.

La Regione Lazio si avvale della competenza approvando la La Regione Lazio con la legge 36/87 introduce un criterio innovativo di valutazione delle modifiche di destinazione d'uso.

legge 36/87 e, nello specifico, con gli articoli 7 e 8 dispone in materia di mutamento della destinazione d'uso:

- art. 7 - 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 con riferimento a quelle previste dagli articoli 14 e 15 della legge regionale 12 settembre 1977 n. 35.

I piani particolareggiati e gli altri strumenti attuativi potranno, nell' ambito di ciascuna delle categorie stabilite dallo strumento urbanistico generale, procedere all' indicazione di più specifiche destinazioni d'uso.

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 subo<mark>rdin</mark>at<mark>e al</mark> rilascio di apposito permesso di costruire mentre quando riguardano gli ambiti di una stessa categoria sono soggette a denuncia di attività da parte del sindaco.

Nei centri storici, come definiti

dall' articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, è di norma vietato il mutamento delle destinazioni d'uso residenziali.

Viene introdotto un criterio innovativo di valutazione delle modifiche di destinazione d'uso, contestualmente viene sancito che nei centri storici "è di norma vietato il mutamento della destinazione d'uso residenziale". La tipologia di intervento viene considerata con una misura di livello diverso in funzione dell'ubicazione del fabbricato, distinguendo la zona omogenea A centro storico dalle altre zone omogenee, nell'ambito delle quali il cambio di destinazione degli immobili riveste sotto il profilo edilizio - urbanistico una importanza inferiore.

La lettura contestuale degli articoli 7 e 8 mette in evidenza una palese contraddizione ai fini della determinazione delle variazioni essenziali laddove, co. 1 lett. a) art. 8, conferma il nesso tra mutamento della destinazione d'uso e standards mentre, lett. b), la variazione essenziale per le modifiche della destinazione d'uso si verifica, con riferimento alla disposizione introdotta dal precedente art. 7, se per la esecuzione delle modifiche è richiesta la concessione edilizia.

Con la legge regionale 36/87 il cambio di destinazione d'uso, viene legato alle categorie ammesse dallo strumento urbanistico nelle diverse zone omogenee.

Nel nuovo testo unico sul procedimento amministrativo approvato con la legge 241/1990, riveste, per quanto ci riguarda, particolare importanza l'art. 19 che disciplina: Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato,... omissis il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato,...omissis....

L'articolo 19 dà inizio ad un susseguirsi di provvedimenti che individuano elenchi di tipologie di opere c.d. minori, la cui esecuzione è subordinata a denuncia di inizio attività: da segnalare l'art. 2 co. 60 della legge 662/96 e ancora più specificatamente l'art. 11 della legge 135/97 che aggiunge al comma 7 lett. e) dell'art. 2 co. 60 della legge 662/96 le parole "e limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'art. 2 del DM 1444/68, non modificano la destinazione d'uso".

Si consolida l'indirizzo regionale di cui al co. 2 art. 7 della legge 36/87, puntando l'attenzione sui cambi di destinazione d'uso che hanno ad oggetto immobili ubicati nei centri storici

Di contro si assiste alla formazione di una legislazione caratterizzata da un calo di attenzione verso i cambi di destinazione d'uso negli immobili ricadenti all'esterno dei centri storici; lo conferma il fatto che la tipologia di intervento riguardante questi ultimi viene inserita, in virtù del predetto art. 11 legge 135/97, nel procedimento di denuncia di inizio attività, la cui realizzazione non è sottoposta ad una preventiva valutazione di merito. Ulteriore conferma deriva dalla parziale depenalizzazione di questa tipologia di opere. Pertanto ai sensi dell'art. 4 co.7 lett. e) della legge 493/93 come modificato dall'art. 11 co. 1 della legge 135/97, ove non sia espressamente vietato dallo strumento urbanistico vigente, la realizzazione di opere interne di singole unità immobiliari, inclusa la modifica della destinazione d'uso. possono essere realizzate con semplice denuncia di inizio attività ove sussistano le seguenti condizioni:

- non comportino modifiche della sagoma e del prospetto;
- non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile;
- non siano ricomprese all'interno delle zone omogenee A di cui all'art. 2 del DM 2 aprile 1968.

Il provvedimento elimina la relazione tra mutamento della destinazione d'uso e standards.

Con l'emanazione del DPR 380 del 6 giugno 2001 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, il legislatore all'art. 3 procede alla definizione complessiva degli interventi edilizi, recependo per la "ristrutturazione edilizia" l'art. 31 lett. d) della legge 457/78: - gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un or<mark>ganismo e</mark>dilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sa-

Definizione che viene aggiornata ancora prima dell'entrata in vigore del Testo Unico, con il decreto legislativo 27 dicembre 2002 n. 301, con l'art. 1 co. 1 lett.a) le parole: "successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente", vengono sostituite dalle seguenti: "ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente". In pratica la tipologia

goma, volumi, area di sedime e

caratteristiche dei materiali, a

auello preesistente.

II DPR 380/01 scioglie ogni incertezza, confermando il mutamento di destinazione d'uso nella tipologia della ristrutturazione edilizia.

di intervento viene ulteriormente semplificata con la eliminazione di altri vincoli.

Il DPR 380/01 recependo l'evoluzione normativa avvenuta, scioglie definitivamente nel merito ogni incertezza, confermando il mutamento di destinazione d'uso nella tipologia della ristrutturazione edilizia, si veda l'art. 10 co. 1 lett. c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Viene modificato il regime sanzionatorio, passando dall'art. 9 della legge 47/85 (interventi di ristrutturazione edilizia) che prevede la demolizione delle opere di ristrutturazione, come definite dalla lett. d) co. 1 art. 31 legge 457/78,

eseguite in assenza di concessione o in totale difformità da essa, all'art, 33 del DPR 380/01 (interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità) che sanziona con la demolizione, solo gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10 co. 1.

Il decreto presidenziale ribadisce la distinzione tra immobili compresi nella zona omogenea A e quelli ubicati nelle altre zone omogenee di cui all'art. 2 del DM 1444/1968, considerando i primi come edifici di pregio e pertanto sottoposti ad un regime autorizzatorio costituito da permesso di costruire o in alternativa Denuncia di Inizio Attività ai sensi dell'art. 22 co. 3 del DPR 380/01 (cd superDIA) soggetto a controllo e valutazione del procedimento.

Possiamo quindi concludere questa prima fase di analisi affermando che l'ordinamento vigente stabilisce che il cambio di destinazione d'uso è in-

Possiamo concludere questa analisi affermando che l'ordinamento vigente stabilisce che il cambio di destinazione d'uso è intervento di "ristrutturazione edilizia".

tervento di "ristrutturazione edilizia" e che può essere soggetto a diverso procedimento amministrativo in base alle seguenti condizioni: incisività delle opere; ubicazione dell'immobile con riferimento alla zona omogenea. Nello specifico le opzioni sono due:

- Denuncia inizio attività ex art. 22 co. 1 e 2 DPR 380/01 in mancanza di vincoli di natura paesaggistico-ambientali e sismici;
- Segnalazione certificata inizio attività per la realizzazione di interventi di ristrutturazione che, ad eccezione della zona omogenea A, mutano la destinazione d'uso senza determinare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, non modificano il numero delle unità immobiliari, la sagoma, i prospetti o la superficie.

In tutti gli altri casi il procedimento è sottoposto a titolo abilitativo Permesso di costruire o in alternativa denuncia di inizio attività ex art. 22 co. 3 DPR 380/01.

Acclarato che la tipologia dell'intervento di ristrutturazione edilizia ricomprende il cambio di destinazione d'uso, i parametri che assumono cogenza per la scelta del procedimento sono:

- Ubicazione:
- Organismo edilizio;
- Numero delle unità immobiliari eventualmente conseguenti all'intervento;
- Sagoma e prospetti.

L'ubicazione non si presta ad interpretazioni, immobile dentro o fuori la zona omogenea A.

Il cambio di destinazione d'uso è intervento di ristrutturazione edilizia

Per quanto concerne l'organismo edilizio, la ricerca effettuata ha evidenziato che secondo la definizione (dizionario Gabrielli) è costituito dal sistema di vari elementi coordinati per un fine determinato edificio costruzione di muratura o di altro materiale.

Nel terzo libro del "De re aedificatoria" Leon Battista Alberti usa termini come structura e constructio riferiti a concetti di ordinamento e di linee compositive da cui discende il concetto di organismo unitario sinonimo di struttura.

In epoca medioevale parlare di organismo significava rapportare ogni opera creata alla struttura del corpo umano.

Per Ludovico Quaroni l'edificio si associa al concetto di struttura.

Da quanto sopra si può dedurre che determinare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente significa modificare in tutto o in parte la struttura dell'immobile.

Sul numero delle unità immobiliari si tratta di verificare un dato numerico certo ed inequivocabile.

Anche l'accertamento sulla sagoma, intesa come sviluppo orizzontale e verticale dell'immobile, non presenta difficoltà avendo come dato di riferimento lo stato ante - opera.

Le stesse ragioni ci supportano nella verifica del singolo prospetto che inerisce esclusivamente la superficie della facciata.

In buona sostanza il legislatore con il costante aggiornamento del concetto di ristrutturazione, anche in funzione delle interpretazioni giurisprudenziali, per le tipologie di intervento semplici, ha eliminato il vincolo agli standards, come fattore incentivante e di snellimento al recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'analisi di cui sopra ci porta a non condividere il parere della Regione Lazio Assessorato alle politiche del territorio e dell'urbanistica - Area Legislativa. Giuridico e Conferenze di Servizi, Protocollo 159726 del 30/08/2011 avente oggetto: Parere in merito alla tipologia di abuso alla quale ascrivere il mutamento di destinazione d'uso da locale agricolo ad altra destinazione - l.r. 12/04.

Anche se le situazioni differiscono, le tante similitudini riscontrate ci hanno indotto ad assumere il suddetto parere, come riferimento idoneo per dimostrare la validità della tesi sulla coincidenza tra mutamento di destinazione d'uso e ristrutturazione edilizia.

I relatori regionali, pur riconoscendo l'esistenza di una opinione diffusa secondo cui il mutamento di destinazione d'uso deve essere considerato sempre come intervento di ristrutturazione edilizia, con la conseguente applicabilità, per quanto riguarda il condono edilizio, della tipologia 3 dell'Allegato A alla legge regionale 8/11/2004 n. 12, ritengono che il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, che implica variazione degli standards urbanistici previsti dal DM 2 aprile 1968 è da considerarsi variazione essenziale equiparabile alla nuova costruzione, come tale inquadrabile nella tipologia 1 della legge sul condono. Giustificando tale assunto dalla mancanza di supporto dell'ordinamento alla tesi diffusa della ristrutturazione.

In realtà abbiamo visto che è il contrario, dal 1985 la legge 47 con l'art. 25 (Semplificazione delle procedure) co. 4 demanda alle leggi regionali i criteri e le modalità alle quali dovranno attenersi i Comuni per la regolamentazione delle destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione della stessa sia richiesta autorizzazione del Sindaco.

Contestualmente, lo stesso articolo apre alla fase che porterà alla distinzione del regime sanzionatorio, con la parziale depenalizzazione degli interventi di modifica della destinazione d'uso c. d. semplici rientranti nella definizione art. 3 co. 1 lett. d) DPR 380/01.

Il parere regionale, resta legato alla visione: cambio di destinazione d'uso equivale a varia-

zione degli standards; mentre l'evoluzione normativa ha evidenziato come priorità il recupero del patrimonio edilizio esistente, incentivando e snellendo tali procedimenti, fino alla denuncia inizio attività/segnalazione certificata inizio attività, quando si verifica il rispetto dei parametri sopra elencati.

A tale riguardo si riporta di seguito la sintesi riepilogativa delle leggi:

Legge 47/85

Art. 25 co. 4 - Indirizzo dello Stato alle Regioni a fissare con apposite leggi i criteri e modalità alle quali dovranno attenersi i Comuni per la regolamentazione delle destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione della stessa sia richiesta autorizzazione del Sindaco.

Avvio fase di distinzione delle sanzioni per gli interventi di modifica della destinazione d'uso.

L.R. 36/87

Art. 7 – Redazione strumenti urbanistici recanti categorie di destinazione d'uso nell'ambito delle diverse zone omogenee. Sostituzione del criterio di valutazione degli standards. Art. 8 - Cambio di destinazione d'uso riferita, in coerenza con art. 7, alle categorie stabilite dallo strumento urbanistico nelle diverse zone omogenee.

Legge 662/96

Art. 2 co. 60 - Primo elenco ope-

re cd minori, riporta tra le altre: opere interne di singole u.i.

Legge 135/97

Art. 11 co. 1 – Aggiunge "limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, non modifichino la destinazione d'uso".

D. Lgs 301/2002

Art. 1 – Eliminazione del vincolo "fedele ricostruzione" agli interventi di ristrutturazione edilizia.

DPR 380/01

Art. 10 – Definitiva inclusione del cambio di destinazione d'uso nell'ambito degli interventi di ristrutturazione fissando due procedimenti in base ai parametri dell'intervento.

In conclusione si sottolinea che il citato parere regionale è in evidente contraddizione con la vigente L.R. 16/04/2009 n. 13 recante Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti art. 4 co. 1 (Classificazione dell'intervento ed oneri concessori): l'intervento di recupero del sottotetto a fini abitativi è classificato come intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e successive modifiche.

Il contenuto della norma conferma in modo inequivocabile che il cambio della destinazione d'uso è classificato come intervento di ristrutturazione edilizia.

Infattil'art. 10 co. 1 DPR 380/01, nell'ottica del recupero del patrimonio edilizio esistente, non rappresenta una limitazione ma una estensione del campo di applicazione dei mutamenti di destinazione d'uso, ammettendo anche tipologie che comportano incremento del volume, immobili ubicati in zona omogenea A (centro storico), aumento del numero delle unità immobiliari.

È per tale ragione che viene stabilita la gerarchia dei procedimenti:

1. Ristrutturazione edilizia che possiamo definire leggera, inclusiva del cambio di destinazione d'uso, disciplinata dall'art. 3 co. 1 lett. Per migliorare la vita dei cittadini è importante sollecitare un confronto che faciliti una lettura dinamica e non conservatrice della legge.

- d) del DPR 380/01 procedimento SCIA (DIA in presenza di vincoli paesaggistico-ambientali) a titolo gratuito;
- 2. Ristrutturazione edilizia che possiamo definire pesante per la incisività degli interventi che possono consentire incremento di volume, mutamento della destinazione immobili ubicati in

zona omogenea A (che il co. 2 art. 7 l.r. 36/87 di norma vieta), aumento del numero delle unità immobiliari ecc., è disciplinata dall'art.10 co. 1 del DPR 380/01 – procedimento prevede la richiesta del Permesso di Costruire o in alternativa DIA a titolo oneroso.

Ancora una volta vogliamo assumere il compito di muovere le acque dello stagno per sollecitare un confronto che faciliti e consenta, nel Paese in cui vige il c.d. "diritto vivente", una lettura dinamica e non conservatrice della legge.

D'altro canto i provvedimenti legislativi che vengono promulgati non sono accessori di arredo degli uffici ma, per principio, atti fondamentali che tendono a migliorare la vita dei cittadini attuali e futuri.

