

di  
**ROBERTO GALLIA,**  
 Architetto, ha lavorato nella PA  
 (dal 1978 al 2010)  
 occupandosi, prevalentemente,  
 di politiche territoriali e di  
 finanziamenti pubblici (per le  
 infrastrutture e alle imprese);  
 ha insegnato presso il  
 Dipartimento di Architettura di  
 Roma Tre (dal 2012 al 2016) e  
 presso la Facoltà di Architettura  
 "L. Quaroni" di Sapienza Roma  
 (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE  
 FAST FIND AR1427

#### ARTICOLI COLLEGATI

- *Il Regolamento Edilizio Comunale è uno strumento ancora attuale?*, QLT n. 4/2016 (FAST FIND AR1335)
- *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale*, QLT n. 1/2016 (FAST FIND AR1214)
- *Modelli unici e modifiche ai procedimenti in edilizia: è vera semplificazione?*, QLT n. 3/2015 (FAST FIND AR1121)
- *Il necessario riordino della disciplina edilizia*, QLT n. 4/2014 (FAST FIND AR1030)



## MANUTENZIONE, RIQUALIFICAZIONE, CAMBI D'USO: FACCIAMO IL PUNTO

*Il contenimento dell'uso di suolo agricolo e/o naturale da destinare a scopi antropici - obiettivo che sembra raccogliere un consenso unanime - presuppone l'intervento su parti significative del costruito, e, inevitabilmente, comporta il riuso degli edifici che hanno perso l'originaria destinazione per adattarli a nuove funzioni. Al contrario, la necessità di innovare le regole, adottando procedimenti in grado di accompagnare il cambiamento, non ha caratterizzato le innumerevoli modifiche apportate ai procedimenti edilizi, con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività costruttiva che avrebbero dovuto precisare - in particolare - la disciplina degli interventi sul costruito e sui cambi di destinazione d'uso.*

## PREMESSA

Il contenimento dell'uso di ulteriore suolo agricolo e/o naturale da destinare a scopi antropici - obiettivo che sembra raccogliere un consenso unanime - presuppone l'intervento su parti significative del costruito, e, inevitabilmente, comporta il riuso degli edifici che hanno perso l'originaria destinazione per adattarli a nuove funzioni. Si rende quindi necessario innovare le regole, adottando procedimenti in grado di accompagnare il cambiamento.

Per accompagnare il processo di riuso dell'esistente, le innumerevoli innovazioni apportate ai procedimenti edilizi, con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività costruttiva, avrebbero dovuto precisare - in particolare - la disciplina degli interventi sul costruito e sui cambi di destinazione d'uso.

Il quadro attuale dei procedimenti edilizi, e dei moduli che ne dovrebbero rappresentare la sintesi operativa, discende dai provvedimenti di attuazione della Legge di riorganizzazione della pubblica amministrazione (Legge 124/2015), che ha conferito una pluralità di deleghe al Governo, comprese quelle per la semplificazione edilizia, ed ha disposto - tra l'altro - gli indirizzi per la riforma dei procedimenti amministrativi, che devono prevedere *«la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva»*. Risulta quindi chiara, oltre che razionale, la scelta per una organizzazione tripartita dei procedimenti amministrativi, che - logica vorrebbe - avrebbero dovuto comprendere anche i procedimenti edilizi.

Così non è stato; bensì, nei provvedimenti specifici per la disciplina edilizia (disposti con i decreti legislativi 126 e 222 del 2016, banalmente soprannominati "Scia 1" e "Scia 2") non si è voluto definire (o non si è stati capaci di definire) un quadro di procedimenti edilizi realmente aggiornato e semplificato, che tenesse conto anche dei principi dettati dalla Legge delega per la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

I procedimenti dichiarativi in edilizia comprendono Cila, Scia e Scia alternativa al permesso di costruire, incrementati nella nuova modulistica edilizia, approvata in Conferenza Unificata prima dell'estate 2017, che ha introdotto la "Scia unica" (quando vengono allegati gli ulteriori atti d'assenso) e la "Scia condizionata" (quando vengono allegati le istanze per ottenere gli ulteriori atti di assenso), e le omologhe "CILA con altre comunicazioni o SCIA" (che costituisce una definizione alquanto problematica, non solo perché sovrappone - incomprensibilmente - due istituti diversi, ma anche in quanto

## **GLI INTERVENTI SUL COSTRUITO RISULTANO ASSOGGETTATI A PROCEDIMENTI COMPLESSI E NON COERENTI, LE REGOLE SUI CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO NON PRECISANO LE MODALITÀ DI VERIFICA DELLA COMPATIBILITÀ CON GLI INTERESSI PUBBLICI DA TUTELARE PER CONSEGUIRE REALI OBIETTIVI DI RIQUALIFICAZIONE.**

le asseverazioni richieste nel modulo Cila sono decisamente diverse da quelle del modulo Scia) e "CILA con richiesta contestuale di atti presupposti".

Il permesso di costruire distingue i procedimenti soggetti a silenzio-assenso da quelli per i quali è indispensabile l'autorizzazione espressa; coesistendo con il "permesso di costruire in deroga" e il "permesso di costruire convenzionato", che presentano commistioni con il procedimento urbanistico.

Nei procedimenti edilizi non è stato applicato l'istituto della "comunicazione", salvo per l'ipotesi residuale delle costruzioni temporanee.

Questo quadro di procedimenti edilizi, non semplice e soprattutto non coerente con la disciplina generale del procedimento amministrativo, ha sicuramente contribuito ad aumentare i livelli di responsabilità dei professionisti, nel dichiarare condizioni e requisiti insufficientemente individuati da una regolamentazione che non appare né semplice né coordinata (come ampiamente illustrato nel volume *Guida alla compilazione della Relazione Tecnica Asseverata*).

Nonostante questa evidenza, non si è registrata alcuna reazione da parte sia dei professionisti sia degli ordini/collegi/consigli nazionali, che dovrebbero rappresentarli, rispetto alla complessità prodotta con la ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi. Anzi, si sono verificate reazioni inaspettate, come quella innescata dalla sentenza della Cassazione di censura ai procedimenti attivati per la ristrutturazione di Palazzo Tornabuoni a Firenze, che ha visto il locale Ordine degli Architetti rinunciare a cogliere l'occasione per denunciare la complessità prodotta con le modifiche apportate al Testo unico dell'edilizia, e scegliere invece di aderire ad una lettura distorta della sentenza e di attivare la strada del clientelismo politico per ottenere velocemente una ulteriore (ed inutile, come illustrato nel prosieguo) modifica al Testo unico dell'edilizia.

Quindi, ancora una volta, occorre fare riferimento al

ruolo di supplenza che la giurisprudenza assume di fronte alla latitanza dell'elaborazione disciplinare, per cercare di riflettere sulle incertezze prodotte nella regolamentazione dell'attività edilizia, in contrasto con l'esigenza di gestire la transizione dalla espansione del costruito alla rigenerazione delle aree urbanizzate.

## IL RIUSO DELL'ESISTENTE

Il TU edilizia (D.P.R. 380/2001) definisce gli interventi edilizi all'articolo 3, di natura legislativa, e distingue gli interventi sul costruito in:

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo;
- ristrutturazione edilizia.

Il Decreto Legislativo 222/2016, nella ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi, suddivide le tipologie già definite dal TU edilizia in "Leggera" e "pesante", ed affianca loro la clausola residuale della Cila riferita agli interventi non riconducibili a quanto previsto dagli articoli 6 (attività edilizia libera), 10 (interventi subordinati al permesso di costruire) e 22 (interventi subordinati alla Scia) del TU edilizia.

Le Regioni, nelle proprie legislazioni, hanno variamente definito gli interventi edilizi sul costruito (vedi *AR1121*), nonostante la Corte Costituzionale - con la sentenza 309/2011 (*Fast Find GP9268*) - abbia ricordato come spetti allo Stato definire le modalità di autorizzazione dell'attività edilizia e la classificazione degli interventi edilizi.

A ricordare nozione e contenuti degli interventi edilizi, non solo ai fini della regolarità urbanistica ed edilizia ma anche nei loro peculiari risvolti civilistici, è intervenuta la giurisprudenza.

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 17043 del 20 agosto 2015 della Sezione Seconda Civile (*Fast Find: GP13294*), ricorda come la nozione di «ristrutturazione edilizia» comprenda gli interventi di:

- «*ristrutturazione*», quando comportando modificazioni esclusivamente interne, abbiano interessato un edificio del quale sussistano e rimangano inalterate le componenti essenziali, quali i muri perimetrali, le strutture orizzontali, la copertura;
- «*ricostruzione*», quando dell'edificio preesistente siano venute meno, per evento naturale o per volontaria demolizione, le componenti essenziali, e l'intervento si traduca nell'esatto ripristino delle stesse operato senza alcuna variazione rispetto alle originarie dimensioni dell'edificio, e, in particolare, senza aumenti della volumetria;
- «*nuova costruzione*», in presenza di aumenti della volumetria.



Questa distinzione comporta che gli interventi, che si configurino quale nuova costruzione, risultano sottoposti alla disciplina civilistica in tema di distanze legali tra le costruzioni e in tema di tutela ripristinatoria, da attuare tramite la demolizione o l'arretramento di quanto realizzato in contrasto con le distanze legali; mentre dal rispetto della medesima disciplina civilistica sono esonerati gli interventi che si configurino quale ristrutturazione o ricostruzione.

Contestualmente ricorda come non sia consentito alle norme di rango regolamentare (in particolare ai regolamenti comunali e alla NTA degli strumenti urbanistici) incidere nelle nozioni derivanti dalle norme di rango legislativo, sia nella definizione degli interventi edilizi sia sui rimedi esperibili nei rapporti tra privati.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3505 del 14 luglio 2015 della Sezione Quarta (*Fast Find GP13318*), ricorda come la nozione che connota l'attività di «restauro e risanamento conservativo» sia la conservazione formale e funzionale dell'organismo edilizio, mentre gli interventi di «ristrutturazione edilizia» comportano la definitiva ed irreversibile trasformazione dei manufatti originari in altri di diversa natura e funzione d'uso.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4073 del 25 agosto 2017 della Sezione Sesta (*Fast Find GP15834*), ricorda che risultano riconducibili alle categorie della manutenzione ordinaria e straordinaria gli interventi di mera sostituzione e rinnovo di parti dell'edificio e/o della singola unità immobiliare di un edificio che versi in una situazione di vetustà o anche di fatiscenza, in quanto opere necessarie alla conservazione e all'adeguamento atte a garantirne un sicuro e dignitoso utilizzo, anche quando tali opere risultino consistenti per quantità e natura; mentre sono attribuibili alle nozioni di restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia i lavori rivolti alla trasformazione dell'organismo edilizio, che alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari, o ne mutino la destinazione.

Se ne può dedurre che la nozione giuridica degli interventi sul costruito risulta classificabile quale: «manutenzione», quando le opere siano finalizzate alla conservazione dell'immobile e agli aggiornamenti atti a garantire un sicuro e dignitoso uso;

«restauro e risanamento conservativo», quando le opere comportino la modifica dell'organismo edilizio e/o del suo uso, garantendone la conservazione formale e funzionale;

«ristrutturazione edilizia», quando le opere producano la trasformazione di un organismo edilizio in un altro di diversa natura e funzione d'uso.

## CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO

Una sostanziale innovazione alla disciplina edilizia, orientata ad agevolare il riuso delle costruzioni esistenti, è stata apportata dalla Legge 164/2014 (di conversione del D.L. 133/2014, che detta *Misure urgenti per la riapertura dei cantieri e altri interventi sul territorio*), che all'articolo 17 interviene in materia edilizia.

Viene innovata la definizione degli interventi di «manutenzione straordinaria» (articolo 3, comma 1, lettera b) TUE), consentendo la modifica di volumi e superfici delle singole unità immobiliari senza modifica della volumetria complessiva dell'edificio e senza modifiche alle destinazioni d'uso, nonché il frazionamento o accorpamento delle singole unità immobiliari, con variazione della superficie (come è scontato che comporti un frazionamento o un accorpamento) e del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Tralasciando provvisoriamente la problematica del carico urbanistico, occorre rilevare che, con riferimento alle nozioni giuridiche illustrate in precedenza, gli interventi di manutenzione straordinaria vengono fatti slittare verso gli interventi di restauro e risanamento conservativo, fino a sovrapporsi. Così la successiva ricognizione, effettuata dal D. Leg.vo 222/2016, si inventa le distinzioni tra interventi «leggeri» e interventi «pesanti», ovvero che riguardino o non riguardino le parti strutturali dell'edificio, assoggettando le prime al procedimento CILA e le seconde al procedimento SCIA, indifferentemente se si tratti di opere di manutenzione straordinaria ovvero di restauro e risanamento conservativo. A seguito di tali innovazioni, la caratterizzazione che distingue queste due tipologie di intervento rimane quindi la possibilità di operare un cambio di destinazione d'uso, inibito per la manutenzione straordinaria e operante per gli interventi di restauro e risanamento conservativo nei limiti delle «destinazioni d'uso con essi compatibili».

Contestualmente il medesimo provvedimento, introducendo l'articolo 23-bis nel TUE, stabilisce che il mutamento di destinazione d'uso è sempre consentito all'interno delle medesime categorie funzionali, urbanisticamente rilevanti; individuate in:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;



**LA GIURISPRUDENZA È DOVUTA INTERVENIRE IN UN RUOLO DI SUPPLENZA ALLA LATITANZA DELL'ELABORAZIONE DISCIPLINARE; SENZA TUTTAVIA SCALFIRE LE INCERTEZZE DI CHI DOVREBBE ESSERE COMPETENTE NEL GOVERNARE IL TERRITORIO E RESPONSABILE NEL GESTIRE LA TRANSIZIONE ALLA RIGENERAZIONE DELLE AREE URBANIZZATE.**

- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

La norma non individua le categorie funzionali in coincidenza con le Zone Territoriali Omogenee (ZTO), definite dal D.M. 1444/1968, e non si preoccupa di specificarne i contenuti, oltre la distinzione nominalistica. Per orientarsi e comprendere la nozione di “urbanisticamente rilevante” occorre quindi ricorrere ancora una volta alla giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1684 del 3 maggio 2016 della Sezione Quinta (*Fast Find GP14612*), ricorda che il presupposto del mutamento di destinazione d'uso, giuridicamente rilevante, è che l'uso diverso (anche in assenza di opere edilizie) comporti un maggior peso urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano. In tal caso si è in presenza di una “variazione essenziale” (di cui all'articolo 32, comma 1, lettera a) D.P.R. 380/2001 TUE), sanzionabile se ed in quanto comporti una variazione degli standard urbanistici; mentre in assenza di una modifica del carico urbanistico, non essendo stata realizzata alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d'uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione dello *ius utenti* spettante al proprietario.

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 34812 del 17 luglio 2017 della Sezione Terza Penale (*Fast Find: GP15842*), ricorda che «*la destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione* [NdR: grassetto redazionale] ... [per cui] *deve ritenersi consentita la modifica di destinazione d'uso funzionale che non comporti una oggettiva modificazione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio e non incida sugli indici di edificabilità, che non determini, cioè, un aggravio del carico urbanistico, inteso come maggiore richiesta di servizi cosiddetti secondari, come ad esempio gli spazi pubblici destinati a parcheggio e le esigenze di trasporto, smaltimento di rifiuti e viabilità, derivante dalla diversa destinazione*

*impresa al bene*».

Quindi la rilevanza urbanistica delle categorie funzionali è determinata dal carico urbanistico attribuibile a ciascuna, cioè dalla dimensione delle aree da reperire e destinare a standard urbanistici (ed anche alle dotazioni territoriali, come suggerisce la Cassazione). Per cui il **mutamento di destinazione d'uso fra categorie funzionali diverse deve essere regolato dagli strumenti urbanistici**.

Fanno eccezione, a questa norma generale, solo i locali adibiti a sedi ed attività degli enti del Terzo settore, che, «*purché non di tipo produttivo*», risultano sempre «*compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal Decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica*» (articolo 71 D. Leg.vo 117/2017, Codice del terzo settore, che sostituisce l'abrogato articolo 32 delle Legge 383/2000 in materia di associazioni di promozione sociale).

In conformità a questa ricostruzione interpretativa e con riferimento ai procedimenti edilizi, si può affermare che il mutamento di destinazione d'uso di un immobile e/o di una unità immobiliare, sempre consentito all'interno della medesima categoria funzionale e quando consentito dallo strumento urbanistico fra diverse categorie funzionali, non può essere attuato con interventi di manutenzione straordinaria per esplicito divieto della specifica definizione, mentre è attuabile con un procedimento:

CILA, per gli interventi di restauro e risanamento conservativo “Leggeri” che non riguardino le parti strutturali;

SCIA, per gli interventi di restauro e risanamento conservativo “pesanti” che riguardino le parti strutturali; permesso di costruire (ovvero SCIA sostitutiva) per le modifiche di destinazione d'uso da eseguirsi all'interno dei centri storici, anche all'interno di una stessa categoria funzionale (come disposto dall'articolo 10, comma 1, lettera c) TUE).

Da questo quadro procedurale non si è discostata la Corte di Cassazione quando, con la sentenza n. 6873 del 14 febbraio 2017 della Sezione Terza Penale (*Fast Find GP15518*), ha censurato le modalità di esecuzione delle opere di trasformazione (comprendenti anche modifiche alle destinazioni d'uso) del palazzo Tornabuoni in Firenze, edificio localizzato nel centro storico e dichiarato di notevole interesse storico-artistico con Decreto del 1918. Nell'edificio in questione le opere realizzate tramite una pluralità di titoli dichiarativi (in questo caso la DIA) in luogo del permesso di costruire, ovvero della DIA sostitutiva, come prescritto dal TUE e come precedentemente ricordato.

La reazione (non comprensibile) del locale Ordine degli Architetti, che ha scelto di seguire la strada del clientelismo politico, ha prodotto le innovazioni apportate al

TUE dalla Legge 96/2017 (di conversione del D.L. 50/2017, recante varie disposizioni definite urgenti), che con l'articolo 65-bis (inserito in sede di conversione) ha modificato la definizione degli interventi di restauro e risanamento conservativo, sostituendo le parole «*ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili*» con la frase «*ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi*». Innovazione inutile dal punto di vista procedimentale, in quanto non modifica l'attribuzione dei distinti titoli edilizi; ma che almeno ha il pregio di esplicitare, in maniera inequivocabile, che le decisioni in merito alle modifiche di destinazione d'uso che comportino il passaggio di categoria funzionale sono di competenza del governo locale, tramite le scelte operate con gli strumenti urbanistici.

## CONCLUSIONI

Le innumerevoli innovazioni apportate, negli ultimi anni, ai procedimenti dell'attività edilizia, con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività costruttiva (sui quali non ci si dilunga oltre), hanno scardinato l'impianto organizzativo dei titoli abilitativi, così come definito dal T.U. edilizia, senza sostituirlo con un quadro normativo che definisca, in maniera chiara e univoca, i confini di applicazione dei plurimi procedimenti di autorizzazione dell'attività edilizia.

Riproponendo considerazioni già svolte più volte, in merito alle autorizzazioni edilizie, ricordo che l'impianto originario del Testo unico edilizia (D.P.R. 380/2001) prevedeva una tripartizione tra:

l'edilizia libera, riferita ad alcune tipologie di opere ritenute di nessun impatto sull'assetto del territorio e, come tali, non soggette ad alcun titolo abilitativo; un titolo edilizio a formazione tacita (DIA), riferito agli interventi che, in relazione alla loro incidenza sul territorio, non comportano l'aumento del carico urbanistico e il mutamento degli standard urbanistici, per la cui realizzazione è quindi sufficiente un controllo di legittimità teso ad accertare l'esistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla Legge, dichiarati dal titolare dell'intervento e adeguatamente documentati da un tecnico abilitato; un titolo edilizio espresso (permesso di costruire), riferito a tutti gli interventi che incidono sull'assetto del territorio e che, quindi, richiedono un esame discrezionale da parte della PA tramite un procedimento che si concluda con il rilascio di un titolo preventivo ed espresso.

I procedimenti definiti dal TUE andavano sicuramente aggiornati per consentire ed agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, con il riuso delle costruzioni e la riqualificazione del contesto territoriale.

I principi dettati per la riforma del procedimento amministrativo - richiamati in premessa - avrebbero potuto (e dovuto) trovare applicazione anche nella riorganizzazione e semplificazione dei procedimenti edilizi; per i quali le tre fattispecie avrebbero potuto essere individuate in:

- a) una **comunicazione preventiva**, valida ai fini fiscali e civilistici, limitata alle attività di edilizia libera non soggette a procedure di autorizzazione, in quanto riferite ad interventi non incidenti sul territorio e non soggetti ad ulteriori autorizzazioni settoriali, la cui realizzazione non produca modifiche né alla consistenza catastale né alle condizioni di agibilità dell'unità immobiliare;
- b) un **titolo dichiarativo unico** (che inglobi totalmente gli attuali istituti della CILA, della SCIA e della SCIA sostitutiva del permesso di costruire), quale procedimento che costituisca la modalità ordinaria per intraprendere un'attività edilizia;
- c) una **autorizzazione espressa** (permesso di costruire), alla quale ricorrere esclusivamente per una attività edilizia che richieda la verifica non solo delle condizioni di compatibilità urbanistica ma soprattutto della tutela di plurimi interessi pubblici coinvolti, riassorbendo gli istituti, di recente istituzione, del permesso di costruire in deroga e del permesso di costruire convenzionato.

Occorre inoltre ricordare che il procedimento edilizio deve essere finalizzato a realizzare un'opera, e non a confermare e/o modificare le scelte di interesse pubblico, che devono essere esplicitate negli strumenti urbanistici, e alle quali il progettista si deve conformare.

Occorre prendere atto, purtroppo, che gli interventi sul già costruito e sul già urbanizzato, variamente denominati (recupero, riqualificazione, rigenerazione, ecc.), finora hanno comportato un'attenzione - pressoché esclusiva - alla densificazione delle aree già antropizzate, da incentivare tramite incrementi volumetrici quali premialità per migliorare la qualità del costruito. Orientamento prevalente nelle legislazioni regionali sul "piano casa", trasmigrato nelle legislazioni sulla rigenerazione urbana, e accolto anche nella proposta di Legge nazionale sul contenimento dell'uso del suolo; senza particolare attenzione ai nuovi bisogni del vivere urbano e alle nuove opportunità per innalzare la qualità della vita e sostenere le occasioni di fare impresa.

Ma questa è un'altra storia. 