

UN LABIRINTO CHIAMATO STATO LEGITTIMO

La riforma apportata dal cd. decreto Salva Casa (d.l. 69/2024)

e dalla sua legge di conversione (l. 105/2024)

LE MODIFICHE AGLI ARTT. 10 E 23-TER D.P.R. 380/2001

In color azzurro sono state inserite le considerazioni e gli interrogativi manifestati dai lettori di Italia ius.

1. Le novelle all'art. 10 T.U. edilizia: **CAMBI D'USO SOGGETTI A PDC**

L'art. 10, co. 2 T.U. edilizia, nel testo vigente prima della riforma, rinviava alla **legge regionale** per stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire (PdC) o a SCIA.

Il d.l. 69/2024 non aveva modificato alcunché dell'art. 10 T.U. edilizia.

La l. 105/2024, da parte sua, ha premesso al comma 2 cit. un inciso, volto a fare salva l'applicazione dell'art. 23-ter, co. 1-*quinquies* T.U. edilizia.

Quest'ultima disposizione verrà commentata nel prosieguo.

Fin d'ora si può osservare che le Regioni non potranno individuare, per le specifiche ipotesi di cambio di destinazione d'uso dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 23-ter cit., regimi abilitativi diversi da quelli previsti nel successivo comma 1-*quinquies*.

2. Le novelle all'art. 23-ter T.U. edilizia: **CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO**

L'art. 23-ter T.U. edilizia è stato profondamente riscritto dalla riforma cd. Salva Casa.

2.1. Dapprima, è stata inserita una definizione esplicita del **cambio d'uso senza opere**, la quale, *a contrariis*, consentirà anche di definire il **cambio d'uso con opere**.

L'attuale I periodo dell'art. 23-ter, co. 1 T.U. edilizia afferma che, ai fini di tale articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera **senza opere** se non comporta l'esecuzione di opere edilizie, ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi ex art. 6 T.U. cit. Per l'effetto, deve considerarsi cambio d'uso "senza opere" anche il mutamento di destinazione d'uso con interventi in attività edilizia libera o soggetti a CIL.

Ogni altro intervento – cioè quelli soggetti a CILA, CILAS, SCIA, SCIA alternativa al PdC, PdC – risulterà rientrante nel cambio d'uso **con opere**.

Rimangono immutate le categorie funzionali del cambio d'uso rilevante.

2.2. È stato introdotto un nuovo **comma 1-bis** all'art. 23-ter cit., secondo cui il cambio d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

Si segnala che il d.l. 69/2024 aveva limitato questo assenso generale ai soli cambi d'uso senza opere, fermi gli altri requisiti indicati. La l. 105/2024 ha eliminato quell'inciso, cosicché deve ritenersi sempre consentito anche il cambio d'uso con opere.

Si dovrà capire quali e quante “specifiche condizioni” potranno essere imposte a livello locale.

2.3. È di nuova introduzione anche il **comma 1-ter** dell’art. 23-ter cit., secondo cui è altresì sempre ammesso il cambio d’uso tra tutte le categorie funzionali eccetto quella rurale, di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A, B, C ed equipollenti secondo le leggi regionali, nel rispetto delle condizioni di cui al successivo comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

Interpretando il silenzio della legge, si può ritenere che la previsione di tale comma non si applichi alla categoria funzionale rurale, né possa beneficiare unità immobiliari di fabbricati siti nelle Zone D, E, F ed equipollenti.

Visto l’esplicito rinvio, si può ora passare ad esaminare il comma 1-quater, che integra quanto previsto dal precedente comma 1-ter art. cit.

2.4. Il I periodo del **comma 1-quater** dell’art. 23-ter cit. contiene una ridondanza ed una precisazione.

La legge dice nuovamente che il cambio d’uso regolato dal precedente comma 1-ter deve fare i conti con la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. Sia consentito dire che non è sintomo di una buona tecnica legislativa quando un precetto viene enunciato due volte (*lex imperat, non docet*).

A seguire, si offre un esempio di condizione che a livello locale può essere legittimamente imposta al cambio d’uso *ex* comma 1-ter cit.: la finalizzazione del cambio d’uso alla forma di utilizzo dell’unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell’immobile.

Se ne può forse trarre un *favor* – ma rimesso alla scelta degli strumenti urbanistici comunali – per l’omogeneità delle destinazioni d’uso delle unità immobiliari di un unico edificio.

Il II periodo del comma 1-quater cit. libera i cambi d’uso di cui al comma 1-ter da una serie di obblighi: a) non si dovranno reperire le ulteriori aree per servizi di interesse generale previste dal d.m. 1444/1968, né quelle eventualmente previste dalla legge regionale; b) non sussisterà il vincolo di dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla l. 1150/1942.

Ci si chiede se, però, si dovranno reperire i cd. parcheggi Tognoli, previsti dalla l. 122/1989.

Alcuni interpreti hanno stigmatizzato la non necessità del reperimento degli *standard* urbanistici, che potrebbe aggravare i carichi urbani senza che vi siano dotazioni dei servizi, soprattutto in quei cambi d’uso dove c’è aumento di carico urbanistico. Ciò comporterà altresì la non applicabilità di molte norme tecniche dei piani regolatori che si occupavano degli *standard*.

Invece, ai sensi del III periodo del comma 1-quater cit., continuerà a sussistere l’obbligo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, di pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria.

Infine, il comma 1-quater cit. si compone di un IV e ultimo periodo, la cui lettura non è immediatamente agevole: “*Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d’uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni*

dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate”.

Si inizia con un rinvio alla legge regionale, per quanto riguarda il cambio d’uso delle singole unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. Non è chiaro se si è ancora entro il perimetro del precedente comma 1-ter, o se tale rinvio operi in via generale.

Si dice poi che la legge regionale può a sua volta rinviare agli strumenti urbanistici comunali, al fine di individuare specifiche zone in cui applicare il cambio d’uso dei commi 1 *ter-quinquies* anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

Poiché il comma 1-ter cit. si applica alle singole unità immobiliari indipendentemente dal piano sotto o sopra terra in cui si trovino, non è chiaro se la norma vuole dire che lo strumento urbanistico potrà individuare le specifiche zone in cui quel cambio d’uso può essere assentito (assumendo così il potere di vietarlo nelle zone escluse); oppure vuole dire che per le specifiche unità immobiliari al primo piano fuori terra o al piano interrato, si può richiedere un cambio d’uso anche in aree diverse dalle zone A, B e C.

2.5. Il nuovo comma 1-quinquies dell’art. 23-ter cit. disciplina il titolo abilitativo necessario per effettuare il cambio d’uso ai sensi dei precedenti commi 1-bis e 1-ter. Si richiede:

- a) Per il cambio d’uso senza opere, la SCIA ordinaria;
- b) Per il cambio d’uso con opere che richiedono una CILA ex art. 6-bis T.U. edilizia, la SCIA ordinaria;
- c) Per il cambio d’uso con opere che richiedono un titolo superiore alla CILA, quel medesimo titolo necessario alle opere.

Si può allora tentare la seguente schematizzazione.

CAMBIO D’USO PROGETTATO	TITOLO ABILITATIVO NECESSARIO
Cambio d’uso ex art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter T.U. edilizia senza opere (ivi comprese le opere in attività edilizia libera e quelle soggette a CIL)	SCIA ordinaria
Cambio d’uso ex art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter T.U. edilizia con opere soggette a CILA	
Cambio d’uso ex art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter T.U. edilizia con opere soggette a SCIA ordinaria	
Cambio d’uso ex art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter T.U. edilizia con opere soggette a SCIA alternativa al PdC	SCIA alternativa al PdC
Cambio d’uso ex art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter T.U. edilizia con opere soggette a PdC	PdC

Numerosi sono gli interrogativi sollevati da queste previsioni.

Come si coordina la norma in commento con l’art. 10, co. 1, lett. c d.P.R. 380/2001, secondo cui soggiacciono a PdC, o SCIA alternativa al PdC, “*gli interventi di ristrutturazione edilizia che ... limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso*”?

Il tema del carico urbanistico rilevante può incidere sul regime autorizzatorio?

Sarà necessario interpretare in modo diverso l'art. 32, co. 1, lett. *a* d.P.R. 380/2001, nella parte in cui classifica come variazioni essenziali dal permesso il “*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*”?

Quale regime autorizzatorio seguiranno le ipotesi di cambio d'uso realizzabili in sede di manutenzione straordinaria e di restauro o risanamento conservativo?

2.6. La riforma cd. Salva Casa modifica l'art. 23-ter, co. 3 T.U. edilizia, a proposito del coordinamento con la **legge della Regione** di competenza.

Si richiede che le Regioni adeguino la propria legislazione ai principi del novellato art. 23-ter cit., che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le Regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione.

Ciò significa che la Regione ha tre scelte: a) non fare nulla e, in quel caso, si applicherà la norma di maggior semplificazione, tra quella statale e quella regionale; b) uniformare la propria legislazione a quanto prescritto dall'art. 23-ter cit.; c) emanare norme di maggior semplificazione rispetto all'art. 23-ter cit., potenzialmente arrivando fin dove la Costituzione consente di spingersi.

Non è chiaro se i “livelli ulteriori di semplificazione” debbano essere intesi in senso formale o in senso materiale: la Regione ha il mero potere di snellire l'*iter* burocratico, oppure può estendere ulteriormente i casi di cambi d'uso consentiti?

Il II e ultimo periodo dell'art. 23-ter, co. 3 cit. regola il regime autorizzatorio dei cambi d'uso di un intero immobile (a quanto sembra, con o senza opere) all'interno della stessa categoria funzionale.

In prima battuta, si devono applicare le previsioni della legge regionale e degli strumenti urbanistici comunali. In mancanza, si effettua un rinvio alla ripartizione *supra* esaminata di cui all'art. 23-ter, co. 1-*quinquies* cit.

Nel caso della Regione del Veneto, si dovrà trovare un coordinamento tra il novellato art. 23-ter d.P.R. 380/2001 e l'art. 42-bis l.r. Veneto 11/2004, introdotto dall'art. 5 l.r. Veneto 19/2021.

Ad esempio, sembrerebbe una norma di maggior semplificazione e, quindi, prevalente, l'art. 42-bis, co. 3, lett. *c* l.r. Veneto 11/2004, secondo cui il mutamento di destinazione d'uso da una all'altra delle categorie funzionali, realizzato nel rispetto della disciplina dello strumento urbanistico, se realizzato senza opere edilizie, all'interno della stessa unità immobiliare e per una superficie lorda di pavimento fino a 250 mq, è soggetto a CILA.

Sembra inoltre che debbano ancora rispettarsi i requisiti di cui all'art. 42-bis, co. 4 l.r. Veneto 11/2004.

Si segnala che la Regione Emilia-Romagna ha emanato un “documento preliminare informativo”, con il quale offre prime indicazioni sull'impatto della riforma cd. Salva Casa sulla legislazione emiliano-romagnola. Sarebbe prezioso un contributo simile da parte di ciascuna Regione.

Malo (VI), 09 settembre 2024

Per www.italiai.us.it

Avv. Alberto Antico

Avv. Matteo Acquasaliente

Avv. Alessandra Piola

Avv. Dario Meneguzzo