

STUDIO LEGALE ASSOCIATO DI VITA LENZINI

avv. Antonio Di Vita
avv. Elena Lenzini
avv. Aldo Coppetti
avv. Claudia Lenzini
avv. Cristiano Iannitelli

Bergamo, li 11 aprile 2005

IL MUTAMENTO DELLA DESTINAZIONE D'USO CON OPERE E SENZA
OPERE

RILEVANZA GIURIDICO-URBANISTICA DEL MUTAMENTO DI
DESTINAZIONE D'USO

ARTICOLI 1, 2, 3 E 4 DELLA LEGGE 15/1/2001, NR. 1

PRIME NOTE RELATIVE AGLI ARTICOLI 51, 52 E 53 DELLA LEGGE
REGIONALE NR. 12 DELI' 11/3/ 2005

24122 Bergamo via Garibaldi, n. 7
tel. 035271020 / 035224074 - fax 035.4176919
e-mail: segreteria@studiodivita-lenzini.it antdiv@tin.it
p.IVA 02437000165

**IL MUTAMENTO DELLA DESTINAZIONE D'USO
NELL'INTERPRETAZIONE GIURISPRUDENZIALE PRECEDENTE
ALLA LEGGE 28 FEBBRAIO 1985, NR. 47**

E' nota e ricorrente – sia in giurisprudenza che per gli operatori e gli studiosi – la dibattuta questione del mutamento di destinazione d'uso degli immobili.

I termini della problematica sono riconducibili - prima dell'entrata in vigore della legge 28/2/1985, nr. 47 - a quanto disposto dall'art. 1 della legge 28/1/1977, nr. 10 che espressamente prevede: *“Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco ai sensi della presente legge”*.

L'interrogativo che subito si era posto all'attenzione dell'interprete era se anche il semplice mutamento di destinazione d'uso funzionale (cioè non caratterizzato da opere edilizie in senso strutturale) potesse dare luogo ad una trasformazione urbanistica e come tale essere assoggettato a concessione edilizia.

L'interrogativo medesimo venne risolto in modo diametralmente opposto dalla giurisprudenza amministrativa e da quella penale.

Il giudice amministrativo (tra le tante cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28/7/1982, nr. 525) arrivò alla conclusione che il mutamento di destinazione d'uso in assenza di opere edilizie non costituisse oggetto di disciplina urbanistica e che, pertanto, non

dovesse essere preceduto da alcun preventivo assenso da parte dell'amministrazione comunale.

Secondo il giudice penale (tra le molte cfr. Cass. Pen. Sez. Un. 16/7/1982, nr. 7102), invece, il mutamento di destinazione d'uso anche solo funzionale (cioè in assenza di opere edilizie) costituiva trasformazione urbanistica; con la conseguenza che - in assenza di titolo abilitativo - dovevano ritenersi applicabili le sanzioni penali previste dall'art. 17, lett- a) della medesima legge nr. 10 del 1977, a meno che il mutamento di destinazione d'uso non fosse avvenuto nell'ambito di una medesima categoria tra quelle indicate all'art. 2 del D.M. 2/4/1968, nr. 1444.

L'ART. 25 DELLA LEGGE 28/2/1985, NR. 47

In questo contesto, sommariamente descritto con riferimento ai due orientamenti giurisprudenziali delle due diverse giurisdizioni, intervenne la legge 28/2/1985, nr. 47 che, all'art. 25, ultimo comma, nel testo originario prevedeva: *“La legge regionale stabilisce, altresì, criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio, delle destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco. La mancanza di tale autorizzazione*

comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 10 ed il conguaglio del contributo di concessione se dovuto”.

Quindi il legislatore nazionale aveva stabilito che:

- al massimo per i mutamenti di destinazione d'uso fosse prevista un'autorizzazione edilizia;
- alle Regioni spettasse il compito di stabilire criteri e modalità per l'eventuale successiva regolamentazione da parte dei Comuni;
- ai Comuni nell'ambito di tali criteri regionali spettasse il compito di regolamentare eventualmente le variazioni delle destinazioni d'uso da assoggettare, comunque, al massimo, al provvedimento di autorizzazione.

**LA GIURISPRUDENZA SUCCESSIVA ALLA LEGGE 28/2/1985, NR. 47 E
PRECEDENTE ALLA MODIFICA DELL'ART. 25, 4° COMMA, DELLA
LEGGE STESSA**

**LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 11 FEBBRAIO 1991
NR. 73**

Pronunciandosi su una questione di legittimità costituzionale della legge regionale del Veneto attuativa dell'art. 25 della legge nr. 47 del 1985 (art. 76, comma 1, punto 2, della legge 27/6/1985, nr. 61 come modificato dalla legge regionale

11/3/1986, nr. 9) la Corte Costituzionale ebbe modo di affermare che “ *La modifica funzionale della destinazione, non connessa all’esecuzione di interventi edilizi, può essere assoggettata soltanto al regime dell’autorizzazione e solo dopo che i criteri, dettati dall’apposita legge regionale prevista dall’art. 25 citato, siano filtrati ed attuati in sede di pianificazione urbanistica comunale relativamente ad ambiti determinati*”.

La decisione citata venne poi confermata dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza 31/12/1993, nr. 498.

I principi affermati dalla Corte Costituzionale con le due pronunce citate possono essere così sintetizzati:

1. il mutamento della destinazione d’uso è soggetto a concessione solo se connesso ad opere e modifiche strutturali che determinano una “*variazione essenziale*” (ai sensi dell’art.8 della legge nr. 47 del 1985) incidente sugli standards;
2. il mutamento di destinazione d’uso è soggetto a semplice autorizzazione se si accompagna ad opere edilizie che non richiedono di per sé la concessione;
3. il mutamento della destinazione d’uso in totale assenza di opere edilizie non è soggetto ad atto di assenso alcuno a meno che sia intervenuta la disciplina legislativa della materia che la legge dello Stato demanda alla competenza delle Regioni.

Recentemente, sul tema si è pronunciato il T.A.R. del Veneto, sez. II, con decisione nr. 3699 pubblicata il 13 novembre 2001, che – relativamente a fattispecie consolidate nel vigore dell'art. 25 della legge nr. 47 del 1985 nell'originaria stesura – ha affermato i seguenti principi:

- poiché, dopo la sentenza della Corte Costituzionale nr. 73 del 1991, la norma statale di principio non è più stata svolta dalla Regione Veneto con apposita legge regionale, nell'ordinamento regionale del Veneto (come in tutte le Regioni che non hanno legiferato) vale il **principio che il mutamento di destinazione d'uso funzionale dei singoli edifici è in linea generale libero**, e, quindi, non soggetto al rilascio di alcun titolo abilitativo;
- la circostanza che le modifiche di destinazione d'uso senza opere non sono soggette al preventivo rilascio di titoli abilitativi (fino a quando non siano emanate le norme regionali attuative dell'art. 25 della legge nr. 47 del 1985) non comporta, tuttavia, l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione;
- in particolare, mentre non è dovuto il contributo afferente al costo di costruzione *ex art. 6* della legge nr. 10 del 1977 (il quale è da riferire al dato oggettivo della realizzazione dell'edificio che giustifica l'imposizione e non è influenzabile dalle destinazioni d'uso che siano

successivamente impresse all'edificio stesso), per la quota di contributo afferente agli oneri di urbanizzazione occorre avere riguardo al carico urbanistico indotto dalla realizzazione di quanto assentito, dovendosi ritenere che la modificazione della destinazione d'uso, cui è correlato il maggior carico urbanistico, comporta il pagamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la destinazione originaria e quelli, se maggiori, dovuti per la nuova destinazione impressa.

Si trattava e si tratta, tuttavia, di un'impostazione che – seppur corretta sotto un profilo strettamente giuridico – non pare possa risolvere il diverso problema dei carichi urbanistici indotti da taluni mutamenti di destinazione d'uso funzionali.

IL NUOVO TESTO DELL'ART. 25, 4° COMMA, DELLA LEGGE

28/2/1985, NR. 47

Il predetto art. 25, 4° comma, della legge 28/2/1985, nr. 47 è stato in seguito modificato dall'art. 4, D.L. 5/10/1993, nr. 398 nel testo sostituito dall'art. 2, comma 60, L. 23/12/1996, nr. 662.

L'articolo in questione è ora così formulato: *“Le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, subordinare a concessione, e quali mutamenti, connessi e non*

connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazione”.

Da ciò emerge che con la nuova disciplina il legislatore nazionale ha inteso conferire alle Regioni una delega legislativa di portata più generale rispetto alla precedente formulazione, eliminando quel meccanismo di doppia normazione obbligatoria (Regione e Comune).

Da tale quadro normativo ne è derivato, peraltro, un effetto non esente da critiche, che si sostanzia nel fatto che con tale disposizione il legislatore ha aperto la strada ad un regime sanzionatorio regionale disomogeneo. E ciò perché si è affidata alla discrezionalità delle singole regioni l'individuazione delle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso (con opere e senza opere) da assoggettare a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia (si rammenta infatti che il testo dell'art. 25, 4° comma, della legge nr. 47 del 1985, attualmente in vigore prevede tale ampia discrezionalità in capo alle Regioni).

Quanto sopra rappresentato genera profonde perplessità poiché le singole Regioni, attraverso tale potere discrezionale, ampio ed insindacabile finirà per incidere sulla rilevanza penale o meno del mutamento di destinazione d'uso degli immobili. Infatti si sono in tal modo creati i presupposti a che la legge regionale abbia il valore di norma integrativa del precetto di una norma penale in bianco con

la conseguenza che è stata rimessa alla discrezionalità delle singole regioni l'individuazione di nuove figure di reato.

E con l'ulteriore illogica conseguenza che una stessa identica fattispecie edilizia potrà costituire reato in una regione oppure semplice violazione amministrativa in un'altra regione.

LA LEGGE REGIONALE 15/1/2001, NR. 1

ART.1

Mutamenti di destinazione d'uso e strumentazione urbanistica

L'art. 1, 1° comma, della legge regionale nr. 1 del 15/1/2001, avente ad oggetto "Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico", ha attuato per espressa previsione normativa la previsione di cui al citato art. 25, 4° comma, della legge 28/2/1985, nr. 47.

Tale attuazione non aveva avuto certamente luogo con la legge regionale 9/5/1992, nr. 19 (avente ad oggetto "Disposizioni di attuazione degli articoli 7, 8 e 25 della legge 28/2/1985, nr. 47 e successive modificazioni in materia di abusivismo edilizio") posto che – questo emerge con evidenza dalla semplice lettura delle disposizioni di detta legge – il legislatore regionale aveva semplicemente definito la nozione di destinazione d'uso.

Ed infatti tale legge (la l.r. 19/92) viene espressamente richiamata solo per ciò che concerne la definizione di destinazione d'uso (l'art. 2 l.r. 19/92 espressamente prevede “*E’ da intendersi destinazione d’uso di un’area o di un edificio il complesso di funzioni ammesse dallo strumento urbanistico per l’area o per l’edificio. Si dice **principale** la destinazione d’uso qualificante; **complementare od accessoria o compatibile**, la o le destinazioni d’uso che integrano o rendono possibile la destinazione d’uso principale*”).

L'art. 1, 2° comma, della l. r. 1/2001 ha affidato ai Comuni un criterio nuovo che è quello della individuazione non già delle destinazioni d'uso ammesse bensì di quelle vietate. Da qui la necessità e l'importanza di una enumerazione non certamente esemplificativa ma al contrario tassativa; il legislatore regionale è stato chiaro in proposito laddove ha previsto “... **in tutti gli altri casi il mutamento di destinazione d’uso è ammesso**”. Ciò impone particolare attenzione nella individuazione delle destinazioni d'uso vietate: ove non indicate essere saranno ammissibili.

Si osserva tuttavia che se, il ribaltamento dell'approccio (in negativo anziché in positivo) ha la finalità di evitare incertezze sulla individuazione delle destinazioni d'uso compatibili (che hanno generato nel passato notevole contenzioso davanti al giudice amministrativo), anche con l'attuale meccanismo l'incertezza

probabilmente non verrà meno: l'amministrazione potrà sempre impedire il mutamento di una destinazione d'uso non espressamente vietata sostenendo la possibilità di equiparazione della stessa ad una destinazione d'uso espressamente vietata. Quindi cambia l'approccio al problema ma non la possibile incertezza; neppure la perentorietà della dizione usata dal legislatore ("*... in tutti gli altri casi il mutamento di destinazione d'uso è ammesso ...*") sembra possa adeguatamente prevenire il rischio di un diffuso contenzioso in proposito.

Il mezzo attraverso cui tale nuovo approccio si dovrà determinare è lo **strumento urbanistico generale**.

La circolare regionale 13/7/2001, nr. 41 a tale proposito afferma che per quanto riguarda le zone rurali, destinazioni d'uso non connesse alla conduzione del fondo potranno essere previste solo previo esercizio da parte dei Comuni della facoltà prevista dall'art. 1, lett. c) della l.r. 93/80. In realtà, per quanto la precisazione sia ispirata da preoccupazioni legittime (la sottrazione incontrollata ed indiscriminata di strutture ed aree destinate ad attività rurali) non sembra che il meccanismo indicato nella circolare trovi riscontro normativo e, quindi, possa essere fondatamente imposto. La ragione essenziale della non condivisione della precisazione contenuta nella circolare regionale sul punto specifico va individuata nel fatto che proprio l'art. 8 della legge 1/2001 dispone l'immediata operatività

dell'art. 4 e la sua prevalenza sulle contrarie o difformi disposizioni della normativa urbanistica comunale.

L'art. 1, 3° comma, si occupa del problema della variazione di standards connessi al mutamento di destinazione d'uso.

Per i mutamenti di destinazioni d'uso realizzati **con opere**, l'amministrazione comunale dovrà indicare, sempre attraverso lo strumento urbanistico generale, i casi in cui il mutamento comporti un aumento o una variazione del fabbisogno di standards.

Per i mutamenti di destinazione d'uso **senza opere**, l'unico caso in cui permarrà l'obbligo di individuazione dei casi di aumento o di variazione degli standards sarà costituito dall'ipotesi in cui le aree riguardino medie e grandi strutture di vendita. Al riguardo è già in vigore la l.r. 23/7/1999, nr. 14 che all'art. 4, comma 5, individua la dotazione standards nel duecento per cento della superficie lorda di pavimento degli edifici previsti, di cui almeno la metà per parcheggi.

A proposito delle medie e grandi strutture di vendita particolare importanza assumono la citata legge regionale 14 del 1999 nonché il Regolamento di attuazione 21/7/2000, nr. 3.

In base al regolamento regionale è prevista la seguente classificazione:

- **medie strutture di vendita:** tra 150 mq. e 1500 mq. nei Comuni sino a 10.000 abitanti; tra 250 mq. e 2500 mq. nei Comuni sopra i 10.000 abitanti (art. 6 regolamento);
- **grandi strutture di vendita:** superiore ai 1500 mq. nei Comuni sino a 10.000 abitanti; superiore ai 2500 mq. nei Comuni sopra i 10.000 abitanti (art. 6 regolamento).

Importanti, nell'ambito della legge regionale **14 del 1999** - al fine di rappresentare, seppur sinteticamente, il contenuto della legge - sono tra gli altri, i principi contenuti nei seguenti articoli.

L'art. **1** prevede tra le **finalità perseguite dalla Regione:**

- l'integrazione tra la pianificazione territoriale-urbanistica e la programmazione commerciale;
- la salvaguardia e la riqualificazione dei centri storici mediante il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti ed il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;
- la valorizzazione della funzione commerciale per la riqualificazione del tessuto urbano e dei centri storici.

L'art. **4**, avente ad oggetto la programmazione urbanistica riferita al settore commerciale dei comuni e delle province precisa che:

- ai Comuni spetti il compito di definire nell'ambito dei propri piani urbanistici i contenuti attinenti gli insediamenti commerciali;
- i Comuni debbano favorire:
 - a) una integrazione armonica degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente e previsto, nel rispetto dei valori architettonici ed ambientali e del contesto sociale;
 - b) un adeguato livello di rinnovamento, di riqualificazione e di integrazione funzionale di tutte le attività commerciali presenti sul territorio;
 - c) una integrazione delle attività commerciali con le altre attività lavorative al fine di garantire la presenza continuativa delle attività umane, attraverso la creazione di zone miste con la presenza di funzioni produttive, funzioni di servizio, funzioni commerciali, funzioni direzionali, funzioni ricettive e di spettacolo; tali zone sono prioritariamente individuate nelle aree dismesse e degradate, se presenti;
 - d) un equilibrato rapporto tra la rete viaria e gli insediamenti commerciali in modo da evitare fenomeni negativi sulla rete viaria esistente;
 - e) la creazione di uno o più centri commerciali nei centri storici agevolando l'insediamento di esercizi di vicinato già presenti nel comune.
- gli strumenti urbanistici comunali, in coerenza con i criteri di programmazione urbanistica di cui all'art. 3, comma 3, debbano individuare:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e quelle nelle quali consentire gli insediamenti di grandi strutture di vendita al dettaglio, nonché la disciplina per la realizzazione degli stessi;
- b) le prescrizioni a cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all'arredo urbano, nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
- c) le misure per una corretta integrazione tra strutture commerciali e servizi ed attrezzature pubbliche;
- d) le prescrizioni e gli indirizzi di natura urbanistica ed in particolare quelle inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita..

Importanti, nell'ambito del **Regolamento regionale 21/7/2000, nr. 3** - soprattutto in quanto forniscono indicazioni operative - appaiono tra gli altri, le seguenti disposizioni.

L'art. **4**, concernente **gli adempimenti delle Province e dei Comuni** in rapporto alle funzioni di pianificazione prevede che (per ciò che concerne i Comuni) l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali venga disposto in funzione del

conseguimento degli obiettivi indicati all'art. 4, comma 3, L.R. n. 14/99 e nel rispetto dei criteri di programmazione urbanistica di cui al titolo II e se formulate delle indicazioni contenute nei predetti provvedimenti delle Province.

L'art. 5, concernente le Indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale e commerciale, pone l'accento sulla necessità di procedere:

- ad una ricognizione della struttura distributiva presente nel territorio
- ad una indagine conoscitiva di carattere urbanistico- territoriale e commerciale.

Nell'ambito comunale dovrà essere effettuata:

- l'analisi della domanda commerciale comunale;
- l'analisi dell'offerta globale del settore commerciale;
- l'esame delle tendenze evolutive nella localizzazione degli esercizi commerciali;
- il confronto tra la domanda e l'offerta commerciale;
- un'indagine sulle caratteristiche della viabilità urbana, in accordo con il Piano Urbano del Traffico.

L'art. 7, che suddivide il territorio comunale in:

- **tessuto urbano consolidato** (zone territoriali omogenee A, B ed anche C se già realizzati gli insediamenti previsti dal P.R.G.);
- **ambiti di trasformazione urbana** (ambiti ove è prevista la ristrutturazione urbanistica);
- **ambiti extraurbani** (aree inedificate esterne al contesto urbano consolidato ed agli ambiti di trasformazione).

L'art. 8 relativo alle dotazioni di servizi per attrezzature pubbliche e di uso pubblico prevede:

- un incremento, da realizzare tramite variante di P.R.G., delle dotazioni previste dall'art. 22 l.r. 51/1975;
- la facoltà di monetizzazione parziale di aree ed attrezzature pubbliche non cedute (sino al 50% per le medie strutture di vendita e sino al 30% per le grandi strutture di vendita).

L'art. 9, relativo alla mobilità urbana e sovracomunale, mira a garantire un **adeguato livello di accessibilità**, previo approfondito **studio della mobilità urbana e sovracomunale**.

La normativa evidenzia, pertanto, la necessità di uno stretto raccordo tra le attività di Settori distinti delle Amministrazioni comunali al fine di pervenire ad una pianificazione efficace e rispondente agli effettivi bisogni della collettività.

Ritornando all'esame della legge regionale nr. 1 del 2001, va sottolineato che l'art. 1, 4° comma, individua nella convenzione o nell'atto unilaterale d'obbligo, lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione comunale – anche ricostruendo le precedenti modifiche d'uso – garantisce il rispetto delle dotazioni standards nel caso di modifiche nella destinazione d'uso. Già la giurisprudenza amministrativa aveva valorizzato tale principio (cfr. T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 30/3/1998, nr. 246) affermando che *“In caso di intervento edilizio comportante il mutamento di destinazione d'uso al fine della determinazione degli spazi e standard, deve rivalutarsi la complessiva situazione esistente, conseguentemente è ammissibile il reperimento della sola quota differenziale degli spazi a standard ove già sussista la quota richiesta per il precedente uso, mentre, in assenza di questa, le aree devono essere reperite per intero”*. La circolare precisa che in caso di D.I.A. tale onere grava sul dichiarante al quale spetta anche il compito di proporre le modalità di conferimento degli standards.

L'art. 1, comma 5, prevede che in caso di materiale impossibilità possa essere accettata la cessione di altre aree idonee nel territorio comunale o una somma commisurata al valore dell'area: in questo ultimo caso l'Amministrazione ha l'obbligo di utilizzare tali somme per incrementare le dotazioni standards. E' un principio non nuovo nella normativa della regione Lombardia (si pensi, per la

legislazione più recente alle previsioni della legge regionale 9/99 in tema di programmi integrati di intervento).

L'art. 1, comma 6, introduce – in sostanza - un altro caso di applicazione della legge regionale 23/6/1997, nr. 23 che, secondo quanto opportunamente e correttamente indicato nella circolare regionale, viene richiamata dalla legge regionale 1/2001 ai soli fini procedurali e non sostanziali: cioè proprio al fine di introdurre una nuova ipotesi di variante al P.R.G. con procedura semplificata.

L'art. 2, 1° comma, concerne i mutamenti di destinazione d'uso **connessi** alla realizzazione di opere edilizie sottoposte a concessione o ad autorizzazione edilizia.

Due sono le considerazioni in proposito:

- si osserva che se la finalità è effettivamente quella - come si ritiene nella circolare regionale – “ *di impedire che disgiungendo gli interventi edilizi da quelli diretti alla modificazione delle destinazioni d'uso, risulti alterata la qualificazione complessiva dell'intervento ...*”, l'obiettivo difficilmente potrà essere raggiunto, o, comunque, impegnerà le singole amministrazioni in attività di controllo veramente eccessive. E' il caso di rammentare, peraltro, che l'attività di controllo dei mutamenti di destinazione d'uso (relativa ad

opere ed impianti non destinate alla residenza) è regolata dall'art. 10, ultimo comma, della legge 28/1/1977, nr. 10, che recita testualmente: *“Qualora la destinazione d'uso delle opere indicate nei commi precedenti, nonché di quelle nelle zone agricole previste dal precedente articolo 9, venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di concessione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento della intervenuta variazione”*. Il citato articolo 10 è stato recentemente abrogato dall'art. 136 del D.Lgs. 6/6/2001, nr. 378, ma il contenuto è testualmente riprodotto nell'art. 19 del D.P.R. 6/6/2001, nr. 380. In Lombardia il principio ha trovato applicazione con l'art. 5 della legge regionale 5/12/1977, nr. 60 relativamente al quale, anche recentemente il T.A.R. Lombardia Milano ha avuto modo di precisare che *“Il principio del supplemento di contributo urbanistico, enunciato dall'art. 10, comma 3, della legge n. 10 del 1977 e dall'art. 5 della L.R. n. 60 del 1977, realizza l'intento di evitare che il mutamento di destinazione d'uso degli immobili realizzato senza opere edilizie - che costituisce espressione dello ius utendi e non dello ius aedificandi ed è, pertanto escluso dall'ambito delle attività soggette a concessione edilizia - possa sottrarsi, in tutto o in parte al pagamento del contributo dovuto per la*

destinazione d'uso compresa nella classe contributiva più onerosa. (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, sent. n. 611 del 17-02-1999);

- nel contesto della disposizione in questione sembra significativo e non casuale che il legislatore regionale abbia utilizzato il termine “*connessi*” . E' certamente apprezzabile la finalità perseguita - cioè quella di avere sotto controllo attività edilizie e mutamento nella destinazione d'uso - ma difficilmente potrà consentire di evitare l'alterazione della qualificazione complessiva dell'intervento.

L'art. 2, 2° comma, fa riferimento, invece al mutamento di destinazione d'uso funzionale, ed il regime previsto (cioè la comunicazione) trova applicazione solo per superfici lorde di pavimento (soggette a mutamento di destinazione d'uso) superiori a mq. 150 e viene fatta salva la diversa disciplina prevista per i beni sottoposti al regime vincolistico di cui al D.Lgs. 29/10/1999, nr. 490.

Presupposto ineludibile è rappresentato dalla conformità del mutamento medesimo alla previsioni urbanistiche comunali.

La circolare regionale, muovendo correttamente dal presupposto che il requisito della conformità sia da intendersi anche relativamente al P.R.G. vigente (stante l'immediata operatività, tra le altre disposizioni, proprio dell'art. 2 della legge) pone tuttavia le premesse per un quesito non agevolmente risolvibile.

E cioè: per il caso in cui il mutamento di destinazione d'uso comporti il superamento di percentuali massime eventualmente stabilite (supponiamo ad esempio che nel contesto di un determinato intervento edilizio siano ammissibili destinazioni d'uso ad uffici e a residenza nella misura del 50% ognuna e che dette percentuali massime risultino appunto superate per effetto del mutamento di destinazione d'uso) potrà dirsi rispettato o no il requisito della conformità alle previsioni urbanistiche comunali? E' vero che in ogni caso la fattispecie potrà essere regolarizzata con il pagamento di una sanzione pecuniaria ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, 2° comma, della legge, ma per il privato la soluzione scelta non potrà considerarsi di certo indifferente considerato il possibile assoggettamento ad una sanzione pecuniaria di valore pari all'aumento del valore venale dell'immobile.

L'art. 3 disciplina il regime delle sanzioni amministrative.

Il 1° comma equipara - per ciò che comporta il regime sanzionatorio - i mutamenti di destinazione d'uso con opere in violazione dell'art. 2, 1° comma, alla realizzazione di opere in assenza o in difformità dalla concessione, o dall'autorizzazione o in difformità dalla D.I.A.

Si è in sostanza determinato quel fenomeno deleterio le cui premesse sono state poste proprio dal legislatore nazionale con l'art. 25, 4°, della legge 47 del 1985 e

che ha di fatto consentito – come prima si faceva cenno - che le leggi regionali sul tema specifico abbiano oggi il valore di norma integrativa del precetto di una norma penale in bianco con la conseguenza che è stata rimessa alla discrezionalità delle singole regioni l'individuazione di nuove figure di reato.

E di questo effetto il legislatore regionale è consapevole pur essendo specificato nell'art. 3, 1° comma, che l'equiparazione delle diverse fattispecie riguarda il solo profilo delle sanzioni amministrative.

Nessuna particolare considerazione relativamente alle previsioni di cui all'art. 3, commi 2 e 3, anche se il riferimento al caso di dubbia conformità al piano regolatore cui sopra si faceva cenno (cioè destinazione d'uso ammessa, ma esubero della percentuale massima prevista dallo strumento urbanistico) impone maggiori approfondimenti in considerazione della possibilità di applicare o meno la sanzione pecuniaria.

Importante la previsione di cui all'art.3, 4° comma, che si colloca nella direzione già delineata nella più recente attività legislativa della Regione Lombardia: vale a dire utilizzo di importi (siano esse monetizzazioni o sanzioni pecuniarie) provenienti da attività suscettibili di diminuire o rendere insufficienti le dotazioni standards. Si pensi all'art. 6, comma 6°, della l.r. 12/4/1999, nr. 9 (Disciplina dei programmi integrati di intervento) che, seppur relativamente al diverso profilo

delle monetizzazioni di aree non cedute, obbliga l'amministrazione comunale ad impiegare dette somme per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici.

L'art. 4 della legge concernente la "*Ristrutturazione edilizia degli edifici esistenti in zona agricola*" è forse la più controversa del titolo I della legge.

La principale normativa regionale relativa all'edificazione in zona agricola - come è noto - è contenuta nella legge Regione Lombardia 7 giugno 1980, nr. 93.

Rispetto alla legge predetta l'art. 4 in questione ha carattere ampliativo e derogatorio.

I soggetti legittimati ad eseguire interventi edilizi in zona agricola e la tipologia di interventi ammessi in relazione ai requisiti soggettivi

L'art. 3, comma 1, della legge Regione Lombardia nr. 93 del 1980 individua, con disposizione avente valenza generale, i soggetti legittimati ad eseguire interventi edilizi relativi ad immobili compresi in aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali, disponendo quanto segue: "*In tutte le aree previste dagli strumenti urbanistici generali come zone agricole, la concessione edilizia può essere rilasciata **esclusivamente**:*

- a) *all'imprenditore agricolo singolo o associato, iscritto all'albo di cui alla legge regionale 13 aprile 1974, n. 18, per tutti gli interventi di cui*

al precedente art. 2 comma 1°, a titolo gratuito ai sensi dell'art. 9, lett.

a) della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

b) al titolare o al legale rappresentante dell'impresa agricola per la realizzazione delle sole attrezzature ed infrastrutture produttive e delle sole abitazioni per i salariati agricoli, subordinatamente al versamento dei contributi di concessione;

c) limitatamente ai territori dei comuni indicati nella tabella allegata alla legge regionale 19 novembre 1976, n. 51, ai soggetti aventi i requisiti di cui all'art. 8 della legge 10 maggio 1976, n. 352 e all'art. 8 punto 4) della legge regionale sopraccitata, subordinatamente al pagamento dei contributi di concessione, per tutti gli interventi di cui al precedente art. 2, comma 1°”.

E' il caso di ricordare che la legge Regione Lombardia 13 aprile 1974, nr. 18, recante “*Istituzione dell'albo degli imprenditori agricoli*” è stata abrogata dall'art. 2, comma 12, della legge Regione Lombardia 2 febbraio 2001, nr. 3.

L'art. 4 della legge Regione Lombardia 15 gennaio 2001, nr. 1 - con disposizione di immediata applicazione, ai sensi del successivo art. 8 della medesima legge nr. 1 del 2001 - ha espressamente derogato all'art. 3 della legge regionale nr. 93 del 1980, consentendo **anche a soggetti non in possesso dei requisiti soggettivi** di cui al citato art. 3 della legge regionale nr. 93 del 1980 la realizzazione di opere di

ristrutturazione edilizia, “compresi gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali, ferme restando le previsioni del medesimo articolo sulla gratuità della concessione nei casi ivi previsti” e “fatte salve le previsioni degli articoli 23 e 151 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, nr. 490 in ordine all’approvazione dei progetti e al rilascio delle autorizzazioni di carattere paesistico-ambientale”.

Si precisa che, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 4 della legge Regione Lombardia nr. 1 del 2001, la disposizione in esame “non trova applicazione nel caso di vigenza di contratto o rapporto di affitto rustico sulle strutture rurali oggetto di intervento fatto salvo il caso di dimostrata dismissione delle medesime da almeno cinque anni”. In ogni caso, infine, “la ristrutturazione dell’immobile dovrà essere attuata senza pregiudizio per il mantenimento o l’eventuale ripristino dell’attività agricola sul compendio non direttamente interessato dall’intervento”.

La ratio dell’art. 4 della legge regionale nr. 1 del 2001 è, quindi, duplice:

- A) salvaguardare gli insediamenti a vocazione agricola esistenti;
- B) favorire il generale recupero ed ampliamento dei manufatti (spesso in stato di degrado) esistenti in zone agricole, anche ove non siano adibiti ad attività agricola, a condizione di non compromettere la possibilità di un successivo ripristino dell’attività agricola medesima.

Il Legislatore regionale ha inteso in tal modo sopperire alla sostanziale mancata attuazione da parte delle Amministrazioni comunali dell'art. 5 della legge regionale nr. 93 del 1980. Quest'ultima norma – malgrado non precludesse in modo assoluto anche ai soggetti non in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi di cui all'art. 3 della legge regionale nr. 93 del 1980 gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione ed ampliamento, nonché le modifiche interne e la realizzazione dei volumi tecnici – era sostanzialmente rimasta “lettera morta”, a causa della scarsa propensione delle Amministrazioni comunali a consentire interventi edilizi (sia pur non consistenti in nuove edificazioni) da parte di soggetti privi dei requisiti soggettivi ed oggettivi di cui all'art. 3 della legge regionale nr. 93 del 1980.

Si sottolinea, infine, che, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale nr. 1 del 2001, le disposizioni dettate dall'art. 4 della medesima legge regionale dovranno considerarsi immediatamente prevalenti, per quanto concerne gli interventi edilizi ivi previsti, sulle disposizioni eventualmente contrarie delle previsioni urbanistiche comunali e sovracomunali.

Si ribadisce, pertanto, di non poter condividere l'indicazione fornita dalla circolare nr. 41 del 2001 in base alla quale “ *la previsione in zona rurale di destinazioni d'uso ammissibili (in quanto non vietate) diverse da quelle*

connesse alla conduzione del fondo è possibile solo esercitando, in sede di adeguamento del P.R.G. di cui al comma 6, la facoltà prevista dall'art. 1, lett. c) della l.r. 93/1980. Ciò significa che per gli edifici che verranno specificamente individuati come non più adibiti ad usi agricoli, seguendo beninteso la predetta procedura di adeguamento, potranno essere ammesse anche le destinazioni non funzionali alla conduzione del fondo, mentre per gli edifici e le aree funzionali all'esercizio dell'attività agricola continua ad operare il regime di ammissibilità delle destinazioni dettato dagli artt. 2 e 3 della l.r. 93/1980". In sostanza, secondo la Regione Lombardia, il mutamento di destinazione d'uso relativamente ad immobili compresi in zona agricola sarebbe consentito limitatamente alle destinazioni d'uso specificamente ammesse dal P.R.G., in conformità ai dettami dell'art. 1, comma 1, lett. c) della legge regionale nr. 93 del 1980. Ad avviso di questo studio, peraltro, l'interpretazione fornita dalla Regione Lombardia potrebbe apparire ingiustificatamente limitativa del campo di applicazione dell'art. 1 della legge Regione Lombardia nr. 1 del 2001, il cui tenore letterale – in effetti – non sembrerebbe tale da consentire di introdurre un tale distinguo per le zone agricole.

Ciò premesso, si ritiene che, in relazione agli interventi edificatori relativi ad immobili ubicati in zone agricole diversi da quelli di ristrutturazione ed

ampliamento di cui all'art. 4 della legge Regione Lombardia nr. 1 del 2001 (rectius non ricompresi nella ristrutturazione e nell'ampliamento), il soggetto che richiede il rilascio di concessione edilizia sia tenuto a produrre la documentazione richiesta dall'art. 3, comma 2, della legge regionale nr. 93 del 1980.

Quest'ultima norma, infatti, non risulta abrogata, bensì solamente derogata limitatamente ai casi previsti dall'art. 4 della legge regionale nr. 1 del 2001.

Sembra logico ritenere che la deroga sia applicabile per interventi **sino al grado** della ristrutturazione e dell'ampliamento e non limitatamente ad interventi che coincidano con la ristrutturazione e/o l'ampliamento.

L'Amministrazione comunale sarà tenuta a verificare, comunque, che non ricorrano le cause di esclusione dell'applicabilità dell'art. 4 della legge regionale nr. 1 del 2001 previste al comma 2 del medesimo articolo, e cioè:

- a) l'assenza di contratto o rapporto di affitto rustico sulle strutture rurali oggetto di intervento (salvo che si comprovi la dismissione delle medesime attività da almeno cinque anni);
- b) la circostanza che l'intervento richiesto non precluda il mantenimento o il successivo ripristino dell'attività agricola sul compendio non direttamente interessato dall'intervento.

La disposizione offre lo spunto per alcune riflessioni:

Il 2° comma dell'articolo 4, prevede espressamente che la ristrutturazione debba essere attuata senza pregiudizio per il mantenimento o il ripristino dell'attività agricola per la parte non interessata dall'intervento. Ciò significa evidentemente che la destinazione d'uso potrà variare verso non definiti altri utilizzi. Ma, considerato che la operatività della norma non è condizionata alla conformità delle previsioni urbanistiche vigenti e che anzi – ai sensi dell'art. 8 della legge – la norma è immediatamente prevalente sulle norme e previsioni urbanistiche comunali, ci si domanda se il legislatore regionale abbia effettivamente inserito un regime di particolare favore per gli edifici ricadenti nelle zone agricole o se, forse, la disposizione di legge sia da considerare non perfettamente articolata.

Solo in via giurisprudenziale – come sempre più spesso avviene – si potrà avere un più chiaro quadro applicativo della norme esaminate.

Ora più che mai considerando che con riferimento alla legge regionale 1 del 2001 la relativa circolare esplicativa non sembra aver fatto luce (allo stato attuale e fatte salve ulteriori integrazioni) su tutti i punti dubbi della legge e considerando che recentemente il T.A.R. Lombardia ha disatteso proprio i chiarimenti resi con una circolare della Regione Lombardia (il riferimento è, evidentemente, alla legge regionale nr. 15 del 1996 relativa ai sottotetti).

**LA DISCIPLINA DEI MUTAMENTI DELLE DESTINAZIONI D'USO DI
IMMOBILI CONTENUTA NELLA LEGGE REGIONALE 11/3/2005, NR.
12 (ARTICOLI 51, 52 E 53)**

Nel contesto sopra descritto, è intervenuta la recentissima legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, nr. 12, “*Legge per il governo del territorio*”, pubblicata sul B.U.R.L. 1° supplemento ordinario del 16/3/2005, entrata in vigore lo scorso 31 marzo.

Alla disciplina dei mutamenti delle destinazioni d'uso di immobili è dedicato, in particolare, il capo VI del titolo I (*Disciplina degli interventi sul territorio*) della parte II della nuova legge regionale, dedicato alla “*gestione del territorio*”.

La nuova normativa regionale si riallaccia sostanzialmente all'innovativo quadro tracciato dalla legge regionale nr. 1 del 2001, pur presentando taluni elementi di novità, che occorrerà sottolineare.

Art. 51 (Disciplina urbanistica)

L'art. 51 della legge regionale nr. 12 del 2005 detta, nella prima parte del 1° comma, una definizione di destinazione d'uso che ricalca la norma definitoria precedentemente contenuta nell'art. 2 della Regione Lombardia 9 maggio 1992, nr. 19.

Nella seconda parte del primo comma, l'art. 51 ribadisce, sostanzialmente, il principio che costituiva il perno dell'art. 1 della legge regionale 1 del 2001, secondo il quale sono ammesse tutte le destinazioni d'uso che non siano espressamente vietate dal PGT (Piano del Governo del territorio).

In particolare, la seconda parte del comma 1 dell'art. 51 prevede: *“Le destinazioni principali, complementari, accessorie o compatibili possono coesistere senza limitazioni percentuali ed è ammesso il passaggio dall'una all'altra, nel rispetto del presente articolo, salvo quelle eventualmente escluse dal PGT.”*.

Ebbene, sembra che, se l'esistenza di un'espressa esclusione è richiesta per il passaggio dall'una all'altra delle destinazioni complementari, accessorie o compatibili con quella principale, *a fortiori* debba considerarsi la perdurante vigenza del principio che già caratterizzava la legge regionale nr. 1 del 2001 anche ai fini della valutazione dell'ammissibilità dei mutamenti delle destinazioni d'uso principali.

Del resto, non vi sarebbe ragione logica per ritenere che il Legislatore regionale abbia inteso discostarsi dal fondamentale principio introdotto dalla legge regionale nr. 1 del 2001.

Piuttosto, l'elemento di novità introdotto dalla nuova legge regionale nr. 12 del 2005, che merita di essere sottolineato, è costituito dall'importanza del richiamo alle previsioni del PGT.

Ciò in quanto il Piano di Governo del Territorio (PGT), introdotto quale strumento di pianificazione destinato a sostituire in via generale il P.R.G., per espressa previsione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale nr. 12 del 2005, deve obbligatoriamente contenere il piano dei servizi, che ne costituisce fondamentale ed imprescindibile articolazione (unitamente al documento di piano ed al piano delle regole).

Dalla lettura dell'art. 9, comma 1, si apprende chiaramente che la finalità del piano dei servizi è quella di *“assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione e sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste”*.

Appare evidente, avuto riguardo alle finalità del Piano dei servizi, che proprio tale atto di pianificazione generale del governo del territorio costituisce il documento fondamentale ai fini della valutazione sia dell'ammissibilità dei mutamenti di destinazione d'uso, sia (e soprattutto) della valutazione delle condizioni alle quali sono subordinati i mutamenti di destinazione d'uso medesimi (nel caso in cui comportino opere edilizie, ma anche senza opere nel caso previsto dal comma 3). Ciò al fine precipuo di salvaguardare la dotazione globale di aree ed attrezzature

pubbliche e per servizi pubblici (per esempio i parcheggi) in caso di mutamenti delle destinazioni d'uso che implicino una variazione del fabbisogno di aree per servizi e per attrezzature pubbliche.

Il principio è chiaramente affermato nel comma 2 dell'art. 51, laddove si dispone: *“I comuni indicano nel PGT in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici, attuati con opere edilizie, comportino un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'articolo 9.”*.

Il comma 3 dell'art. 51, conformemente a quanto precedentemente disposto dall'art. 1, comma 3, della legge regionale nr. 1 del 2001, prevede che analoghi principi debbano essere applicati anche per i mutamenti di destinazione d'uso non comportanti la realizzazione di opere edilizie, in tutti i casi in cui le aree o gli edifici siano adibiti a sede di esercizi commerciali non costituenti esercizi di vicinato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera d), del [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114](#) (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#)).

Le disposizioni contenute nell'art. 51, comma 4 rispecchiano fedelmente quanto precedentemente disposto dall'art. 1, comma 4, della legge regionale nr. 1 del 2001, limitandosi ad un mero adeguamento di carattere terminologico, consistente nella sostituzione dell'espressione *“dotazione di aree per servizi e attrezzature di*

interesse generale” in luogo del precedente riferimento alla “*dotazione di standard*”.

Il comma 5 dell’art. 51, pur ribadendo i principi già cristallizzati nell’art. 1, comma 5, della legge regionale nr. 1 del 2001 in materia di facoltà di sostituire la cessione di aree per servizi ed attrezzature pubbliche con la corresponsione del valore economico dell’area da acquisire, sottolinea come criteri e modalità per l’esercizio della suddetta facoltà debbano essere stabiliti nel Piano dei servizi, in evidente correlazione con le più volte richiamate finalità del Piano medesimo, esposte nell’art. 9 della legge regionale nr. 12 del 2005.

Art. 52 (Mutamenti di destinazione d'uso con e senza opere edilizie)

Nell’art. 52, comma 1 e comma 2, sono state, pressoché pedissequamente, trasfuse le disposizioni precedentemente contenute nell’art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale nr. 1 del 2001.

In particolare, il comma 2 dell’art. 52 ribadisce il principio secondo cui i mutamenti di destinazione d’uso non comportanti opere edilizie riguardanti unità immobiliari, o parti di esse, la cui superficie lorda di pavimento non sia superiore a mq. 150 non sono soggetti nemmeno a preventiva comunicazione.

Appare evidente, pertanto, come anche la nuova legge regionale lasci aperte tutte le problematiche già rappresentate in relazione alla concreta difficoltà di esercitare i poteri di vigilanza da parte delle Amministrazioni comunali.

Il comma 3 dell'art. 52, con disposizione innovativa, ma di non agevole lettura, stabilisce: *“Qualora la destinazione d'uso sia comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione.”*.

Tale norma appare significativa, in quanto sembra poter valere quale conferma del principio dell'onerosità del mutamento di destinazione d'uso, ove ciò implichi maggiori carichi urbanistici, ancorché il mutamento di destinazione d'uso, in quanto non comportante opere edilizie e riguardante unità immobiliari di superficie non superiore a mq. 150, non sia soggetto al rilascio di titoli abilitativi o a preventiva comunicazione.

Si tratta, del resto, di un principio che, dopo alcune iniziali oscillazioni giurisprudenziali, è stato molto recentemente ribadito dal T.A.R. Brescia (sentenza nr. 145 del 10 marzo 2005), che ha – in modo condivisibile – affermato che: *“Anche nel caso della modificazione della destinazione d'uso cui si correla un maggior carico urbanistico, è integrato il presupposto che giustifica l'imposizione al titolare del pagamento della differenza tra gli oneri di*

*urbanizzazione dovuti per la destinazione originaria e quelli, se più elevati, dovuti per la nuova destinazione impressa: il mutamento è rilevante allorquando sussiste un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, qualificate sotto il profilo della differenza del regime contributivo in ragione dei diversi carichi urbanistici, cosicché **la circostanza che le modifiche di destinazione d'uso senza opere non sono soggette a preventiva concessione o autorizzazione sindacale non comporta ipso jure l'esenzione degli oneri di urbanizzazione e quindi la gratuità dell'operazione**".*

Ad ogni buon conto, per espressa disposizione dell'art. 52, comma 3, il contributo di costruzione è dovuto "*qualora la destinazione d'uso sia comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori*".

Pertanto, si osserva che il tenore letterale della disposizione in esame può generare, già in virtù di una prima lettura, dubbi interpretativi circa l'individuazione del *dies a quo* dal quale decorre il decennio, posto che, stante la genericità dell'espressione "*ultimazione dei lavori*", appare sostenibile sia che l'ultimazione si riferisca ai lavori di realizzazione dell'edificio, sia che si riferisca ai lavori preordinati a consentire il mutamento della destinazione d'uso (secondo un'opzione interpretativa che sembrerebbe più in linea sotto il profilo sistematico).

Art. 53 (Sanzioni amministrative)

L'art. 53 della legge regionale nr. 12 del 2005 rispecchia fedelmente quanto precedentemente disposto dall'art. 3 della legge regionale nr. 1 del 2001.

In particolare, l'art. 53, comma 1, individua le sanzioni amministrative da applicare in caso di mutamento di destinazione d'uso comportante opere edilizie non conformi alle previsioni urbanistiche comunali, disponendo che, in tale eventualità, si applichino *“la sanzione amministrative previste dalla vigente legislazione per la realizzazione di opere in assenza o in difformità dal permesso di costruire, ovvero in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività”*.

Il successivo comma 2 individua le sanzioni amministrative da applicare in caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie, attuato in difformità dalle vigenti previsioni urbanistiche comunali, disponendo che, in tale eventualità, si applichi *“la sanzione amministrativa pecuniaria pari all'aumento del valore venale dell'immobile o sua parte, oggetto di mutamento di destinazione d'uso, accertato in sede tecnica e comunque non inferiore a mille euro.”*.

Infine, il 3° comma stabilisce: *“Il mutamento di destinazione d'uso con opere edilizie, effettuato in assenza dell'atto unilaterale d'obbligo, ove previsto, o della convenzione, ovvero in difformità dai medesimi, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio degli oneri di urbanizzazione dovuti per l'intervento e comunque non inferiore a mille euro.”*.

Tutti gli importi corrisposti a titolo di sanzione amministrativa devono essere impiegati dal Comune “*per incrementare, realizzare o riqualificare la dotazione di aree, servizi ed infrastrutture.*”.

Anche per la nuova legge pare corretto affermare che solo in via giurisprudenziale si potrà avere un più chiaro quadro applicativo della norme esaminate.

Non sempre infatti le circolari regionali (anche per la nuova legge si è in attesa della relativa pubblicazione) hanno fatto sufficiente chiarezza sui punti controversi. In ogni caso, comunque, non si può certo dire che le interpretazioni contenute nelle cd. “*circolari esplicative*” abbiano trovato sempre conferma nei pronunciamenti del giudice amministrativo.

Avv. Antonio Di Vita