

CARLO PAGLIAI

# MUTAMENTO D'USO IMMOBILIARE

**Guida alle trasformazioni funzionali degli edifici  
nell'urbanistica italiana**

Analisi critica di normative e giurisprudenza  
sulla disciplina dei cambi di destinazione d'uso  
con uno sguardo al passato e uno al presente.

I edizione – Dicembre 2023

Copyright 2023 C. Pagliai – Tutti i diritti riservati

ISBN 979-8871589625

ESTRATTO GRATUITO DAL LIBRO

# Indice

<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	6
<b>2. CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO IMMOBILIARE, VANTAGGI E PROFILI URBANISTICI</b> .....	12
2.1 Della finalità della Destinazione d'uso negli immobili.....	13
2.2 Destinazione d'uso immobili, ruolo nel D.P.R. 380/01 .....	15
2.3 Carico urbanistico, principale parametro comparativo .....	19
2.4 Incremento di carico urbanistico, un quadro complesso .....	23
2.5 Distinzione tra cambio d'uso urbanistico ed edilizio .....	24
2.6 Nuove destinazioni d'uso del PRG ed effetto espulsivo .....	26
<b>3. QUADRO LEGISLATIVO STORICO SUL CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO</b> ..	30
3.1 Introduzione generale.....	30
3.2 Raccordo destinazioni funzionali del passato con odierne .....	31
3.3 Prima dell'entrata in vigore della Legge n. 1150/1942. ....	33
3.4 Dalla Legge n. 1150/1942 alla Legge "ponte" n. 765/1967 .....	33
3.5 Dalla Legge "ponte" n. 765/1967 alla Legge n. 10/1977.....	34
3.6 Le Leggi n. 10/1977, n. 457/1978 e n. 94/1982. ....	34
3.7 Le innovazioni della Legge n° 47/1985.....	36
3.8 L'assestamento con L. 662/96 .....	37
3.9 Il Testo Unico dell'Edilizia D.P.R. 380/2001 .....	37
<b>4. MUTAMENTI FUNZIONALI AVVENUTI IN PASSATO, L'EVOLUZIONE NORMATIVA</b> .....	40
4.1 Cambi d'uso ante 1977 .....	40
4.2 Il complesso intreccio tra normativa e giurisprudenza .....	41
4.3 Introduzione regime concessorio L. 10/1977 - L. 457/78.....	42
4.4 Il primo chiarimento: Cass. Penale SS.UU. n. 7102/1982.....	44
4.5 Il diverso orientamento del Consiglio di Stato al 1982 .....	44
4.6 La nascita (timida) dei cambi d'uso con L. 47/85.....	46

4.7	Il chiarimento della sentenza Corte Costituzionale n. 73/1991 .....	46
4.8	La delega alle Regioni rafforzata con L. 662/1996 .....	48
4.9	La trasfusione del regime dei mutamenti nel D.P.R. 380/01.....	48
4.10	Categorie urbanisticamente rilevanti D.L. 133/2014 .....	50
<b>5.</b>	<b>MUTAMENTO DI DESTINAZIONE URBANISTICAMENTE RILEVANTE .....</b>	<b>53</b>
5.1	La provenienza giurisprudenziale .....	55
5.2	La “conversione” in legge del mutamento rilevante .....	56
5.3	Ulteriori categorie rilevanti rispetto a quelle nazionali.....	59
5.4	Cambio destinazione, quando è urbanisticamente rilevante.....	60
5.5	Criticità e limiti della nuova disciplina funzionale .....	64
5.6	Cambi d’uso interni alla categoria funzionale.....	66
<b>6.</b>	<b>MUTAMENTO DESTINAZIONE D’USO RILEVANTE E MANUTENZIONE STRAORDINARIA .....</b>	<b>70</b>
6.1	Un’altra riflessione sull’incremento di carico urbanistico.....	71
6.2	Prime pronunce giurisprudenziali.....	72
6.3	Esclusi mutamenti rilevanti dalla manutenzione straordinaria? .....	73
<b>7.</b>	<b>TITOLI ABILITATIVI NECESSARI .....</b>	<b>77</b>
7.1	Mutamenti d’uso urbanisticamente rilevanti.....	79
7.2	Mutamenti di destinazione all’interno della stessa categoria .....	80
7.3	Quando la modifica funzionale avviene con opere .....	82
7.4	In centro storico occorre Permesso di costruire (o Super-SCIA) .....	84
7.5	Restauro e Risanamento conservativo, riforma L. 96/2017 .....	87
<b>8.</b>	<b>ONERI URBANIZZAZIONE E DISCIPLINA FUNZIONALE.....</b>	<b>91</b>
8.1	Sintesi sulla debenza degli oneri concessori .....	91
8.2	Invarianza e incrementi di carico urbanistico nei cambi d’uso .....	92
8.3	Criteri differenziali degli oneri concessori.....	95
<b>9.</b>	<b>RUOLO DELLE LEGISLAZIONI REGIONALI E DEI COMUNI .....</b>	<b>97</b>
9.1	Limiti imposti dalla pianificazione territoriale locale .....	98
9.2	Regolamentazione funzionale, tra i fondamenti dello sviluppo .....	99

<b>10. STATO LEGITTIMO E MUTAMENTI FUNZIONALI</b> .....	102
10.1 Destinazione d'uso in atto degli immobili.....	106
10.2 Casi di indeterminatezza urbanistica.....	107
10.3 Destinazione d'uso prevalente in termini di superficie .....	108
10.4 Categoria catastale non è la destinazione d'uso edilizia .....	110
<b>11. MUTAMENTI DI DESTINAZIONE D'USO ILLECITI E REGIME REPRESSIVO SANZIONATORIO</b> .....	114
11.1 Sanabilità mutamenti d'uso, tra conformità e contrasto alla disciplina urbanistico edilizia.....	114
11.2 Cambi destinazione abusivi in variazione essenziale.....	115
<b>12. MUTAMENTO DESTINAZIONE D'USO IMPLICANTE VARIAZIONE A STANDARDS URBANISTICI</b> .....	118
12.1 Rapporto tra standards, urbanizzazioni e dotazioni territoriali .....	118
12.2 Modifiche funzionali rientranti in variazioni essenziali.....	119
12.3 Relazioni tra variazioni essenziali e cambi d'uso rilevanti .....	121
12.4 Gerarchie sanzionatorie e repressive.....	124
<b>13. LOTTIZZAZIONE ABUSIVA E MUTAMENTO DESTINAZIONE TERRITORIALE</b> .....	127
13.1 Tipologie di lottizzazioni abusive, tra norma e giurisprudenza .....	128
13.2 Quando può configurarsi lottizzazione abusiva funzionale.....	129
<b>14. PASSAGGIO DA SUPERFICI ACCESSORIE A PRIMARIE</b> .....	132
14.1 Sottotetto, cambio d'uso abitativo è trasformazione urbanisticamente rilevante.....	134
14.2 Tipologie di sottotetti .....	135
14.3 Cambiare natura al sottotetto .....	136
14.4 Rendere abitabile un sottotetto crea nuova volumetria virtuale.....	137
14.5 Recupero abitativo dei sottotetti nelle legislazioni regionali .....	138
14.6 Taverna abitabile o pertinenziale .....	139
14.7 Taverne regolari (urbanisticamente parlando).....	140
14.8 Taverne abusive.....	141

<b>15. REGIMI SPECIALI E RAPPORTO NORME SETTORIALI</b> .....	143
15.1 Verifiche statiche e antisismiche preventive al cambio funzionale di edifici e unità immobiliari.....	144
15.2 Vincolo di destinazione d'uso: il bene culturale.....	146
15.3 Vincoli paesaggistici, da non sottovalutare.....	149
15.4 Destinazione d'uso alberghiera.....	151
15.5 Limiti ai cambi funzionali nelle zone "bianche" non pianificate.....	153
15.6 Associazione promozione sociale e Terzo Settore, deroga liberalizzatrice.....	155
15.7 Rigenerazione urbana di tessuti insediativi esistenti.....	158
15.8 Zone rischio allagamento e vincolo idrogeologico.....	159
15.9 Limiti imposti dall'esaurimento della capacità edificatoria.....	160
15.10 Edilizia convenzionata e superfici a parcheggio.....	161
15.11 Zone a rischio incidente rilevante, esclusioni e limiti funzionali.....	163
15.12 Magazzino e attività logistica.....	164
15.13 Regime condominiale, limitazioni ai cambi d'uso.....	167
15.14 La "non destinazione" degli affitti brevi col bed & breakfast.....	169
15.15 Deruralizzazione, quando pagare oneri d'urbanizzazione per cambio d'uso edifici agricoli a civile abitazione.....	170
15.16 Immobili gravati da mutui ipotecari.....	175
15.17 Usi temporanei in deroga al Piano Regolatore.....	176
15.18 Agibilità da certificare per cambi funzionali.....	178
<b>16. CONCLUSIONI E CONSIGLI</b> .....	181
<b>17. GLOSSARIO TERMINI E NORMATIVE CITATE</b> .....	183

# 1. INTRODUZIONE

L'importanza e la complessità del tema del cambio di destinazione d'uso, radicate profondamente nel nostro ordinamento normativo. Il volume si propone di **ricomporre la disciplina storica e attuale dei cambiamenti di destinazione d'uso, e risponde alla necessità di affrontare una materia ancora in cerca di un equilibrio sufficiente tra normativa nazionale e legislazioni regionali**. Gli operatori del settore confermano la presenza di una disciplina funzionale urbanistica che si presenta come ipertrofica, articolata verticalmente su tre livelli "a setaccio" conseguenti: nazionale, regionale e comunale, commentando anche i livelli orizzontali. La riflessione sulle sfide e le opportunità connesse a questa materia costituisce un contributo fondamentale per un migliore inquadramento delle dinamiche urbanistiche e territoriali, che hanno caratterizzato anche il mio percorso universitario in pianificazione territoriale e urbanistica.

Già per questo motivo mi riservo di apportare aggiornamenti con nuove edizioni, anche per raccordare il testo a modifiche normative e giurisprudenziali che probabilmente perverranno. **La "liquidità normativa" è la nuova normalità, una conseguenza degli interessi pubblici e privati in gioco**. I primi cercano un equilibrato assetto del territorio pianificato e delle dotazioni territoriali, mentre i secondi perseguono una liberalizzazione delle funzioni per ragioni di profitto economico e assoggettamento agli oneri concessori.

Il paradigma della città come luogo di trasformazioni è stato notevolmente influenzato dagli accelerati e imprevedibili cambiamenti apportati dalla tecnologia e dalla connessione a Internet. Un esempio evidente di questa trasformazione è rappresentato dagli affitti brevi, che stanno rimodellando profondamente i tessuti urbani e la fruizione dei centri abitati. La rapidità con cui questo fenomeno si è diffuso e ha impattato sulle dinamiche urbane, ha superato notevolmente la capacità degli strumenti tradizionali di pianificazione e regolamentazione locale di adattarsi e rispondere in tempo reale. Questa situazione evidenzia la necessità di una riflessione costante e di una regolamentazione agile in grado di tenere il passo con le dinamiche veloci e spesso imprevedibili che caratterizzano l'evoluzione delle città nell'era digitale. La sfida per le autorità locali e i pianificatori è quella di bilanciare la necessità di

innovazione e flessibilità con la tutela degli interessi pubblici e la creazione di ambienti urbani sostenibili e inclusivi.

**La crescita delle funzioni miste o ibride rappresenta un ulteriore fattore di cambiamento all'interno delle città, determinato da diverse ragioni legate all'ottimizzazione del tempo lavorativo, alla mobilità, e talvolta anche alle nuove forme di povertà.** Si osserva un'interessante varietà di mix di funzioni all'interno degli edifici o delle singole unità immobiliari, caratterizzati da una diversificazione delle attività svolte:

- **Abitazioni multifunzionali:** alcune residenze sono organizzate in modo tale da offrire spazi destinati a studio, o appartamenti che possono essere utilizzati per affitti brevi senza configurarsi come strutture ricettive tradizionali;
- **Co-working e cond-hotel:** emergono nuove formule di lavoro e alloggio, come i co-working e i cond-hotel, che rappresentano risposte innovative alle esigenze di flessibilità e mobilità;
- **Commercio temporaneo:** si osservano fenomeni simili, come i temporary-shop con durata limitata, spesso legati a occasioni specifiche come le festività natalizie o eventi locali;
- **Innovazioni nel settore ricettivo:** nel campo dell'ospitalità, si sperimentano nuovi concetti come l'albergo diffuso, che coinvolge edifici residenziali, e nell'ambito agricolo e del territorio aperto, si diffondono soluzioni come l'agriturismo e le sue varianti, come gli agri-campeggi.

Questi cambiamenti riflettono una crescente flessibilità nelle funzioni degli spazi urbani e una risposta alle mutevoli esigenze della società contemporanea.

Effettivamente, osservando questi **nuovi modelli e cambiamenti nell'utilizzo dello spazio urbano, emerge un fenomeno di fluidificazione, frammentazione e precarizzazione delle funzioni attuali e future.** Questa tendenza rappresenta un contrasto con la "nettezza funzionale" che ha caratterizzato il Novecento, in particolare con l'affermazione dello zoning degli insediamenti e il micro-zoning funzionale dell'organismo edilizio.

Nel corso del Novecento, l'approccio urbanistico spesso favoriva la suddivisione chiara e netta delle funzioni all'interno delle città, separando residenze, aree commerciali e spazi industriali. La contemporaneità sembra muoversi verso una maggiore flessibilità, con la coesistenza e l'interconnessione di diverse funzioni all'interno di uno stesso spazio. Questo può portare a una maggiore

complessità nella gestione urbana, richiedendo nuovi modelli di pianificazione e regolamentazione che siano in grado di adattarsi a questa evoluzione dinamica.

È interessante notare che già prima della Legge ponte n. 765/67 e del D.M. 1444/68, **il legislatore nazionale aveva considerato il profilo funzionale degli insediamenti e la loro relazione con la "città pubblica"**. Quest'attenzione era particolarmente evidente per quanto riguarda gli aspetti igienico-sanitari, i quali erano già soggetti a tutela secondo il Testo Unico R.D. n. 1265/1934.

**La Legge "fondamentale" urbanistica n. 1150/42, nonostante il suo status fondamentale, non conteneva disposizioni specifiche in materia di cambi di destinazione d'uso dei fabbricati.** Questa legge, pertanto, passava inosservata tra le maglie larghe dello zoning, degli strumenti urbanistici generali attuativi e particolareggiati, così come tra i regolamenti edilizi comunali. La consapevolezza di questa lacuna normativa ha poi portato all'introduzione di specifiche disposizioni per gestire i cambiamenti di destinazione d'uso nei decenni successivi.

Il periodo successivo all'entrata in vigore della Legge 1150/42 ha segnato un'epoca di straordinario sviluppo urbanistico e di trasformazione degli insediamenti in Italia. In soli venticinque anni, il paese ha vissuto una notevole stagione di crescita, caratterizzata da una diversificazione delle trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio. In questo contesto, si sono evidenziate in modo particolare anche le modifiche funzionali dei singoli edifici o di porzioni di essi. Questo periodo di rapido sviluppo ha avuto un impatto significativo sulla morfologia urbana e sull'aspetto delle città italiane, portando a cambiamenti sostanziali nella destinazione d'uso degli edifici e nella configurazione degli spazi urbani. La dinamica di queste trasformazioni ha influenzato profondamente la percezione e l'utilizzo degli ambienti urbani nel contesto italiano

L'attenzione della disciplina pianificatoria nei confronti delle conseguenze dei mutamenti di destinazione degli edifici nei confronti del tessuto circostante è cresciuta in modo significativo in quel periodo. **Il periodo è stato caratterizzato da una rapida espansione della mobilità privata, il che ha reso necessario un aumento delle infrastrutture e dei parcheggi per far fronte a questa crescente domanda.** La questione dei cambi d'uso è diventata sempre più rilevante anche nei "centri storici" (come individuati nelle Zone A del D.M. 1444/68), grazie anche a una rinnovata sensibilità nei confronti di questi contesti, a seguito della Carta di Gubbio del 1960. Il riconoscimento dell'importanza dei cambiamenti di destinazione d'uso nei centri storici è stato un segno della crescente



consapevolezza della necessità di proteggere e valorizzare il patrimonio storico e architettonico, anche in considerazione delle mutevoli esigenze della società e dell'urbanizzazione.

Con la "mutilata" riforma urbanistica della Legge n. 765/67 e del D.M. 1444/68, era già stata intuita la necessità di affrontare i cambiamenti funzionali degli edifici o di singole porzioni. Nella versione riformata dall'articolo 31 della Legge 1150/42, l'obbligo di ottenere una licenza edilizia è stato esteso a tutto il territorio comunale per le modifiche alle costruzioni esistenti. Questo rappresentava un cambiamento significativo rispetto alle categorie di intervento previgenti e apriva la strada a ogni tipologia di modifiche, compresi astrattamente i cambiamenti funzionali. Questa modifica normativa rifletteva la consapevolezza della necessità di disciplinare in modo più ampio e flessibile le trasformazioni del patrimonio edilizio esistente, consentendo una gamma più ampia di interventi e includendo, di fatto, anche i cambiamenti funzionali.

**Tuttavia, il quadro normativo, nonostante alcuni passi avanti, non aveva ancora raggiunto una consapevolezza adeguata riguardo al regime dei cambi d'uso e al delicato rapporto tra destinazione d'uso urbanistica ed edilizia.** D'altra parte, la disciplina delle funzioni aveva cominciato ad affermarsi ancor prima della Legge n. 765/67, attraverso piani regolatori, programmi di fabbricazione, piani di ricostruzione e regolamenti edilizi. La vicinanza dell'ente locale alle problematiche spesso lo ha spinto ad anticiparne soluzioni, successivamente riprese a livello normativo.

**Anche la Legge 10/1977 non si mostrò particolarmente incisiva o sensibile al tema dei cambi di destinazione, mentre un primo passo concreto (seppur non esaustivo) fu compiuto con il primo provvedimento straordinario sul Condono edilizio con Legge n. 47/85.** Da allora, il dibattito normativo e giurisprudenziale sull'argomento ha preso slancio, con un particolare focus sulla rilevanza urbanistica delle categorie funzionali, ripresa in esame nel 2014. Tuttavia, come spesso accade nelle questioni complesse, le zone grigie sono in continua evoluzione e ancora aperte, mantenendo irrisolto il nodo più importante.

La graduale evoluzione normativa ha contribuito a creare un quadro vigente e stratificato, caratterizzato da diverse sfaccettature:

- Un Testo Unico di Edilizia che ha subito decine di modifiche, rendendolo praticamente irriconoscibile rispetto alla versione originaria di venti anni fa;
- La "deriva" delle legislazioni regionali;
- La diversificazione degli strumenti urbanistici generali, particolareggiati e attuativi degli enti locali.

In altre parole, **non sarà semplice spiegare alla Signora Marcella che la completa padronanza della propria casa, almeno per quanto riguarda modifiche parziali alle funzioni dell'immobile, non è un diritto assoluto: è necessario sfatare la credenza diffusa che tali modifiche non arrechino pregiudizio a nessuno.** La destinazione d'uso di un immobile non si identifica con l'uso effettivo fatto dal soggetto utilizzatore, ma con quella stabilita dal titolo abilitativo assegnato, un principio conforme al nuovo regime di Stato Legittimo.

Detto ciò, nel redigere questo testo ho cercato di affrontare la materia dei cambi d'uso seguendo un approccio il più possibile semplice. In certi paragrafi ho più volte ripetuto alcuni concetti al fine di rendere il volume comprensibile sia ai professionisti e a chiunque. Auguro a tutti una lettura formativa e soddisfacente.

Carlo Pagliai, Ingegnere e Urbanista, 10 Dicembre 2023.

Seguimi dal blog [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)

e dai social:

- Facebook: [www.facebook.com/carlopagliaipage/](http://www.facebook.com/carlopagliaipage/)
- YouTube: [www.youtube.com/@carlopagliai](http://www.youtube.com/@carlopagliai)
- LinkedIn: [www.linkedin.com/in/pagliaicarlo/](http://www.linkedin.com/in/pagliaicarlo/)
- Instagram: [www.instagram.com/pagliaicarlo/](http://www.instagram.com/pagliaicarlo/)
- Whatsapp: <https://bit.ly/wacarlopagliai>
- Telegram: <https://t.me/pagliaicarlo>



## 2. CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO IMMOBILIARE, VANTAGGI E PROFILI URBANISTICI

Il mutamento di destinazione d'uso dell'edificio o delle singole porzioni è una trasformazione edilizia che può verificarsi con o senza opere edilizie, al fine di adattare l'immobile a una funzione diversa. **Questo tipo di trasformazione immobiliare può avere diversi obiettivi, tra cui il principale è la rivalorizzazione dell'immobile: si parte da un edificio con una destinazione d'uso specifica e un certo grado di appetibilità sul mercato, e si mira ad aumentarne il valore cambiandone la destinazione verso una funzione più richiesta.**

In base alle zone, al territorio e alla congiuntura economica, è possibile trasformare un edificio da una funzione direzionale o da un magazzino, con un prezzo di vendita pari a X, a un uso residenziale, realizzando così una plusvalenza. Nonostante possa sembrare un'operazione allettante, è importante sottolineare che da un punto di vista urbanistico ed edilizio, questa trasformazione è tutt'altro che semplice. Consiglio vivamente di non intraprendere da soli questo tipo di operazioni senza essere affiancati fin dal primo momento da un professionista qualificato, il vostro "angelo custode", ovvero un Tecnico abilitato come Ingegnere, Architetto, Geometra o Perito edile.

Infatti, il vero problema per il soggetto interessato non sarà tanto stabilire il conto economico dell'operazione, quanto piuttosto valutare l'effettiva fattibilità tecnico-burocratica. Certi contesti urbani caratterizzati da una crescita elevata e valori immobiliari alti possono suscitare sogni di facili guadagni con interventi che comportano cambi d'uso, magari accompagnati da opere di modesta rilevanza. Tuttavia, ho il dovere di raccomandare la prudenza, poiché nel settore tecnico immobiliare un piccolo errore può costare molto caro, considerando che i contenziosi immobiliari e amministrativi possono protrarsi per molti anni.

In particolare, mi rivolgo a coloro che intendono praticare il "flipping" immobiliare, ovvero operazioni di rapido respiro finalizzate a ottenere plusvalenze attraverso i cambi d'uso immobiliari. Negli ultimi tre anni, è emerso con forza il concetto di "Stato Legittimo dell'immobile", una nuova dimensione normativa che ha impatti significativi nelle compravendite e in qualsiasi

trasformazione edilizia. Sottovalutare questo nuovo obbligo normativo può esporre a rischi considerevoli l'intervento: la materia dei cambi d'uso non è immune da questo obbligo introdotto dal D.L. 76/2020, al quale farò diversi accenni. Tuttavia, vediamo di trasformare un potenziale problema in un vantaggio, poiché una conoscenza adeguata dello Stato Legittimo degli immobili potrebbe offrire opportunità per valorizzare l'immobile.

## 2.1 Della finalità della Destinazione d'uso negli immobili

La connotazione funzionale del bene immobile lo qualifica e distingue rispetto al contesto in cui è inserito, sia per profili tecnico-urbanistici, sia per valori immobiliari. **La destinazione d'uso non è indipendente, ma partecipa al generale carico urbanistico di un ambito territoriale.** Essa ha una precisa definizione normativa che vedremo più avanti, mentre ha una connotazione assai più complessa alle sue spalle e un delicato rapporto biunivoco inscindibile con la destinazione funzionale specifica dell'immobile.

La funzione e l'utilizzo dell'immobile avvengono attraverso due tipi di utenti, suddivisibili tra fissi e saltuari: prendendo ad esempio un supermercato, i lavoratori sono utenti fissi e la clientela sono saltuari. Un bene immobile, attraverso la sua funzione, dà luogo ai normali flussi di utenze e di tutti i relativi fabbisogni complementari per svolgere le quotidiane attività previste. Da qui emerge la necessità di realizzare insediamenti umani progettando e attuando:

- regolare urbanizzazione primaria e secondaria;
- standard urbanistici e dotazioni territoriali;
- rete infrastrutturale differenziata;
- reti di comunicazioni; ecc....

Ecco perché la destinazione d'uso, quale elemento funzionale dell'immobile, è strettamente connessa alle specifiche previsioni di zona dagli strumenti urbanistici: esiste questa relazione destinazione d'uso del singolo immobile a quella dell'insediamento o zona di cui fa parte. **La destinazione d'uso è un elemento che risponde a precisi scopi di interesse pubblico, ovvero di pianificazione territoriale, la relativa attuazione e monitoraggio.** Ecco perché lo strumento urbanistico governa il territorio anche sul piano generale delle funzioni: deve consentire uno sviluppo armonico del territorio e un'equilibrata distribuzione dei carichi insediativi.

Lo strumento urbanistico comunale contiene anche la disciplina sulle varie destinazioni d'uso ammissibili nelle zone o perfino per singoli edifici, allo scopo di evitare possibili conseguenze negative sull'organizzazione di servizi e sull'assetto del territorio (Cass. Pen. 40678/2018). Si intende prevenire e impedire lo svolgimento di attività non compatibili con l'insieme di servizi, infrastrutture e strutture pubbliche presenti, preservando la qualità di vita insediativa e territoriale.

Per quanto riguarda l'aspetto funzionale, le destinazioni e funzioni di zona sono fissate dagli strumenti urbanistici in base alla distribuzione e articolazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona, Comune per Comune.

**Un corretto sviluppo dell'assetto del territorio pianificato avviene differenziando le destinazioni d'uso ammissibili, cioè coerenti col carico urbanistico, da quelle non ammissibili in quanto aggravanti l'organizzazione dei servizi, dei flussi e sull'assetto territoriale.** Da questo delicato rapporto funzionale tra immobile/insediamento è emerso tutto il dibattito giurisprudenziale sui mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, cioè quelli in grado di incidere e aggravare il carico urbanistico.

Questa differenziazione nata dalla giurisprudenza, in seguito è stata recepita dall'ordinamento nazionale nell'art. 23-ter nel D.P.R. 380/01. Con essa furono individuate formalmente le categorie di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti "fondamentali", cioè quelle significative sull'assetto territoriale e in grado di variare/aggravare il fabbisogno di dotazioni territoriali e infrastrutturali:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

Come approfondito più avanti, lo stesso articolo demanda alle Regioni la facoltà di disciplinare con maggior dettaglio la regolamentazione delle destinazioni d'uso; inoltre, ha inserito un principio generale relativo, **consentendo sempre il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, che incontra un limite nella diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.**

Questa norma non vuole impedire il mutamento di destinazione d'uso funzionale qualora non comporti un'oggettiva modificazione dell'assetto urbanistico/edilizio del territorio, non incida sugli indici di edificabilità, ovvero che non determini 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 impressa al bene (Cass. Pen. n. 34812/2017).

## 2.2 Destinazione d'uso immobili, ruolo nel D.P.R. 380/01

L'utilizzo dell'immobile ha duplice incidenza edilizia e urbanistica: nel vigente quadro normativo, **la possibilità di utilizzare un immobile o relative parti in certi modi non è libera, ma è condizionata e limitata da quanto prescritto dalla disciplina urbanistico-edilizia, dalla regolamentazione locale e dagli strumenti di pianificazione.** La disciplina dei cambi di destinazione d'uso ha subito diversi cambiamenti nel tempo, soprattutto con l'impulso della Legge n. 47/85; oggi la troviamo disciplinata nel Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01 come norma quadro e di principio generale, eventualmente integrata dalle legislazioni regionali e comunque dettagliata nella zonizzazione degli strumenti urbanistici comunali.

Non dobbiamo dimenticare che da decenni, sia la normativa che la giurisprudenza hanno reso sempre più evidente il legame reciproco tra il cambio di destinazione d'uso, i carichi insediativi, le urbanizzazioni e le dotazioni territoriali. È stato necessario un lungo periodo di giurisprudenza per stabilire una **distinzione tra cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti e quelli neutri, fino a quando il legislatore non ha deciso di intervenire direttamente, sancendo tale distinzione con il D.L. 133/2014.** Va notato che una distinzione in tal senso era già stata introdotta con la L. 47/85, che considerava i cambi d'uso come variazioni essenziali qualora incidessero sugli standard urbanistici: in questo caso, il regime repressivo anticipò la disciplina urbanistica funzionale.

Il legislatore fa uso della nozione di "urbanisticamente rilevante", delineando il principio generale e il collegamento agli incrementi del carico urbanistico senza fornire precise coordinate, lasciando così spazio a diverse interpretazioni e ipotetiche "classifiche" dei carichi urbanistici. La nozione sembra applicabile non solo per l'aggravamento del carico urbanistico "in pejus", ma anche per

riduzioni o mantenimenti dello stesso carico, in un regime noto come differenziale degli oneri di urbanizzazione.

La valutazione dell'effettiva rilevanza urbanistica di questa definizione potrebbe rivelarsi ancora più complessa. Il passaggio da una categoria funzionale ad un'altra potrebbe concretamente richiedere o meno urbanizzazioni pertinenti, magari già realizzate appositamente, e potrebbe esigere la realizzazione di nuove urbanizzazioni, diverse da quelle preesistenti, o il potenziamento di quelle esistenti.

Questa conclusione si basa su una normativa persistente che si fonda sugli standard, imposta dalla Legge ponte n. 765/67 e dal relativo D.M. 1444/68, concettualmente già insufficienti fin dalla loro entrata in vigore. Ancora oggi non è stata attuata una riforma completa della normativa urbanistica italiana, capace di superare il paradigma della L. 1150/42 e di diventare veramente contemporanea.

Per introdurre il **complesso concetto di mutamento di destinazione d'uso, urbanisticamente rilevante o meno**, occorre prima delineare la definizione di destinazione d'uso dell'immobile, estrapolandola, ad esempio, dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5593/2022, inquadrata anche come **istituto di natura urbanistica**:

*«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. Essa individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso in tutte le loro possibili relazioni e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione dei servizi, alterando appunto il complessivo assetto territoriale. Lo strumento urbanistico rappresenta l'atto di destinazione generica ed esso trova attuazione nelle prescrizioni imposte dal titolo che abilita a costruire, quale atto di destinazione specifica che vincola il titolare ed i suoi aventi causa. Possono conseguentemente distinguersi:*

- a) una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla Legge e dal D.M. n. 1444 del 1968;*
- b) una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio ed alle sue*



capacità funzionali.

*Duplici è, dunque, l'esigenza correlata al controllo della destinazione d'uso degli immobili: da un lato quella di assicurare tutela alla zonizzazione funzionale, dall'altro quella di consentire l'applicazione della normativa sugli standard, regolatrice della differenziazione infrastrutturale del territorio».*

**Emerge chiaramente come la destinazione d'uso non sia un valore, concetto o definizione indipendente, ma contribuisca alla generale distribuzione dei carichi urbanistici di un determinato ambito territoriale.** La sentenza del Consiglio di Stato n. 5593/2022 fornisce anche una chiara lettura del rapporto complementare tra le funzioni degli immobili e il contesto insediativo circostante, sottolineando le ragioni per cui non sarebbe possibile ipotizzare una "deregulation" della pianificazione funzionale degli immobili. La sentenza ha infatti stabilito che:

*«La disciplina del mutamento della destinazione d'uso è uno dei perni attraverso i quali è possibile operare un effettivo governo del territorio. Se l'ordinamento restasse indifferente ai cambi di destinazione d'uso dei singoli immobili si finirebbe per vanificare la zonizzazione, l'equa distribuzione degli oneri di urbanizzazione, l'effettiva applicazione degli standard urbanistici, la razionale allocazione dei carichi urbanistici. In una parola si renderebbe inutile ogni tentativo di governo del territorio. Certo esistono anche altre esigenze importanti. Ad esempio quella di non ostacolare ed anzi valorizzare le attività economiche. Una riprova dell'importanza di tale esigenza si rinviene nella copiosa normativa tesa a semplificare e liberalizzare gli adempimenti anche in campo edilizio. È sempre difficile trovare un punto di equilibrio appagante. Cionondimeno esistono situazioni che lasciano intendere quando il legislatore ritiene fondamentale difendere un ordinato (e, per ciò stesso, economicamente efficiente) sviluppo del territorio. La disciplina del mutamento della destinazione d'uso è una di quelle situazioni (omissis).»*

La destinazione d'uso ha un preciso ruolo, come risulta riportato nell'anzidetta sentenza del Consiglio di Stato, in quanto:

*a) consente la puntuale zonizzazione funzionale del territorio (ad esempio, attribuendo destinazioni d'uso predeterminate, con esclusione o limitazione delle altre, il pianificatore può far sviluppare, in una determinata area, un quartiere residenziale ed in un'altra area un polo terziario-direzionale);*

*b) incide in maniera determinante sul calcolo degli oneri di urbanizzazione (l'art. 16, 4° comma, d.p.r. n. 380/2001 recita: «L'incidenza degli oneri di urbanizzazione*

*primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione [...] c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti». Di conseguenza, costruire un determinato immobile destinandolo all'uso commerciale può risultare molto più oneroso, a parità di cubatura e superficie, rispetto alla scelta di una destinazione agricola);*

*c) definisce i contenuti degli standard urbanistici (a norma del D.M. 1444/1968 i «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti», non operano in modo uniforme su tutto il territorio comunale, ma secondo zone territoriali omogenee individuate dallo stesso decreto);*

*d) funge da parametro per la valutazione del carico urbanistico connesso ad un determinato intervento (secondo il quadro delle definizioni uniformi allegato allo schema di regolamento edilizio tipo approvato in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del d.p.r. 380/2001, per carico urbanistico si intende il fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso; costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso).*

La destinazione d'uso dell'immobile svolge un duplice ruolo, trattandosi di un **istituto di natura edilizia**. Questo significa che ha rilevanza anche negli interventi edilizi e nei confronti del singolo edificio in cui è collocata l'unità immobiliare, e pertanto richiede una regolamentazione adeguata essendo un elemento qualificante.

L'espressione "modifiche edilizie", letta anche alla luce delle disposizioni normative nazionali, comprende non solo le modifiche realizzate con opere fisiche, ma anche quelle effettuate mediante la mera modifica funzionale. In entrambi i casi, queste modifiche costituiscono la destinazione d'uso in relazione alla qualifica funzionale di appartenenza, rappresentando una componente costitutiva e qualificante del manufatto (Consiglio di Stato n. 2612/2018).

L'espressione "modifiche edilizie" (letta anche alla luce della disposizione normativa nazionale) porta a ricomprendere non soltanto quelle che siano realizzate mediante opere, ma anche quelle effettuate attraverso la mera

modifica funzionale: esse costituiscono comunque la destinazione d'uso, in relazione alla qualifica funzionale di appartenenza, una componente costitutiva e qualificante del manufatto (Cons. di Stato n. 2612/2018).

### **I mutamenti di destinazione d'uso possono essere suddivisi sulla base di vari criteri, anche combinati tra di loro:**

- urbanisticamente rilevanti, in base al passaggio tra categorie funzionali o meno;
- comportanti o meno incremento del carico urbanistico;
- con opere edilizie (mutamento strutturale), o senza (mutamento funzionale);
- onerosi o meno, cioè soggetti al pagamento di oneri concessori/urbanizzazione e/o contributo sul costo di costruzione;
- ordinari o in sanatoria;
- con normativa nazionale o regionale integrativa;
- eccetera;

Il legislatore, tra i vari criteri elencati, ha riformato la materia dei mutamenti d'uso distinguendo quelli più significativi, ossia quelli urbanisticamente rilevanti o meno. Tuttavia, alcuni nodi rimangono irrisolti, come l'incremento di carico urbanistico correlato a tali mutamenti (dizione aggiunta con il D.L. 76/2020 nella definizione di manutenzione straordinaria ex art. 3, comma 1, lettera b) D.P.R. 380/01), come sarà approfondito nei paragrafi successivi.

## 2.3 Carico urbanistico, principale parametro comparativo

**L'intera disciplina edilizia e urbanistica ruota attorno al concetto di carico urbanistico**, l'anello di congiunzione che unisce il dimensionamento insediativo con la progettazione degli edifici attraverso gli strumenti urbanistici. Infatti, il cambio d'uso urbanisticamente rilevante si era già manifestato in giurisprudenza assai prima del D.L. 133/2014, proprio per il suo intricato rapporto con la nozione di carico urbanistico. La giurisprudenza si era già accorta del doppio filo che legava queste nozioni: il mutamento d'uso non autorizzato/legittimato, capace di alterare il carico urbanistico, integra una situazione di illiceità a vario titolo (Cons. di Stato n. 7028/2023, n. 5907/2022). Ma c'è di più: **il concetto di carico urbanistico è strettamente connesso col regime dell'onerosità degli interventi edilizi e trasformazioni funzionali, primo tra tutti la debenza degli oneri di urbanizzazione.**

L'istituzione normativa del cambio d'uso urbanisticamente rilevante ex art. 23-ter D.P.R. 380/01 ha cristallizzato questa relazione proponendo un "elenco base" di **cinque categorie urbanistiche, caratterizzate da distinte situazioni di omogeneità di carico urbanistico**, anche senza contestuali opere edilizie. È importante rilevare che l'elenco di queste categorie funzionali "canoniche" non va inteso automaticamente come una classifica dei carichi urbanistici in cui l'incremento avviene nei casi di passaggio in un verso o nell'altro. **Quando si parla di carico urbanistico, il primo pensiero va subito alle due tipologie di urbanizzazione primaria e secondaria, ormai componenti del più ampio insieme delle dotazioni territoriali**, e sono descritte dall'articolo 16 D.P.R. 380/01:

**urbanizzazione primaria:** strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici e le opere relative;

**urbanizzazione secondaria:** asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate.

La definizione **normativa di carico urbanistico** è stata espressa col Regolamento edilizio Tipo nazionale (D.P.C.M. 20 ottobre 2016), eppure tale nozione veniva già richiamata più volte nel D.P.R. 380/2001.

Partiamo dall'ultima definizione nazionale introdotta nel suddetto Reg. Edilizio Tipo, emanato col D.P.C.M. del 20 ottobre 2016:

*5 – **Carico urbanistico (CU):** Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso. Costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso.*

Per comprendere bene la nozione senza dilungarsi eccessivamente, è necessario riportare la definizione di dotazione territoriale successiva a quella del Carico urbanistico:

6 – **Dotazioni territoriali (DT):** Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano.

Continuando la riflessione sulla disciplina del cambio di destinazione d'uso e dei relativi carichi urbanistici, è evidente che l'elemento chiave in questa tematica è rappresentato dal concetto di "carico urbanistico". Quest'ultimo svolge una funzione cruciale nell'ambito della pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi come elemento di collegamento tra l'urbanistica e l'edilizia. **La sua valenza è duplice: da un lato, incide sugli interessi collettivi e primari dell'urbanistica, dall'altro, interessa gli interessi del privato all'interno di un contesto collettivo. L'alterazione e la compromissione dell'assetto del territorio attraverso illeciti edilizi, incluso il cambio di destinazione d'uso, sono legate alla nozione di carico urbanistico e al suo incremento causato da un immobile.** Pertanto, la comprensione e la gestione di questa componente sono fondamentali per la corretta valutazione degli interventi edilizi e dei cambiamenti funzionali di un edificio.

Il principio giuridico fondamentale derivato dalla sentenza di Cassazione Penale a S.U. n. 12878/03 del 29 gennaio 2003, ripreso successivamente in altre sentenze (tra le tante Cass. Pen. n. 38735/2017, n. 36104/2011), fornisce chiarezza sulla nozione di carico urbanistico e il suo aggravamento. Essa riguarda principalmente una fattispecie relativa al sequestro preventivo di immobile abusivo, e in base ad essa viene formulata la nozione di carico urbanistico, in particolare del suo aggravamento:

9. *Il concetto di carico urbanistico appare meritevole di attento approfondimento. Questa nozione deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento cosiddetto primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari standards urbanistici di cui al decreto ministeriale 1444/68 che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) nella sottoposizione a*

*concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione; d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26 legge 47/1985 e art. 4 comma 7 legge 493/93) che non comportano la creazione di nuove superfici utili, ferma restando la destinazione dell'immobile; e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10 legge 47/1985 e art. 4 legge 493/93).*

Sotto un altro profilo, va detto che la Corte di cassazione ha più volte ribadito che **l'interesse sostanzialmente tutelato nell'ambito dei reati edilizi è rappresentato dalla vigilanza e controllo del territorio mediante l'adeguato governo pubblico degli usi e delle trasformazioni dello stesso**, bene questo esposto a pregiudizio da ogni condotta che produca alterazioni dell'ordinato ed equilibrato assetto e sviluppo territoriale in danno del benessere complessivo della collettività e della sua attività, il cui parametro di legalità è dato dalla disciplina degli strumenti urbanistici e dalla normativa vigente (v. così, in primo luogo, Cassazione S.U. n. 11635/1993).

Anche il Consiglio di Stato, nel rilevare e delineare i confini del carico urbanistico, ha evidenziato più volte il delicato rapporto dell'aggravamento del fabbisogno degli standard urbanistici e dotazioni territoriali/infrastrutturali: in particolare modo si fa riferimento allo stesso principio sul versante delle lottizzazioni abusive, anche immateriali, e ai cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, utilizzando il criterio della lesione e offesa perpetuato dal singolo verso l'ordinato assetto del territorio.

**Sembra ironico, ma la nozione di carico urbanistico sembra scaturita prima dal settore repressivo degli abusi edilizi, piuttosto che dalla progettazione e pianificazione urbanistica;** infatti il vero "attore protagonista" non è il carico urbanistico, ma il suo illecito aggravamento/incremento, da utilizzare come misura della gravità ai fini penali e amministrativi. Una illecita trasformazione urbanistica o edilizia del territorio, comportante incremento del carico urbanistico, oltre a produrre un atto illecito nella sfera del privato, va a produrre un danno verso la sfera pubblica/collettiva quale il violato assetto del territorio. Ecco il motivo per cui anche un "semplice" mutamento d'uso effettuato senza titolo può avere anche conseguenze penali.

## 2.4 Incremento di carico urbanistico, un quadro complesso

Una volta chiarita la nozione del carico urbanistico, occorre delineare quando avviene il suo aggravamento, meglio noto con la dizione "**incremento di carico urbanistico**", cioè una variazione quali-quantitativa in senso positivo. Tale nozione va comparata anche a quella contenuta nel mutamento di destinazione d'uso che **implichi variazione agli standard urbanistici definiti dal D.M.**

**1444/68**, descritta nelle variazioni essenziali in base all'art. 32 T.U.E: in essa c'è più un criterio più qualitativo o comunque quantitativo in termini sia positivi che negativi (questo rapporto è approfondito anche nel capitolo dei cambi d'uso menzionati in manutenzione straordinaria).

Si rammenta che gli standard urbanistici rappresentano la misura degli spazi pubblici che deve essere garantita ad ogni cittadino in rapporto agli insediamenti residenziali, vale a dire disegnano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi, e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, al verde pubblico ed ai parcheggi, assolvendo ad una "funzione di equilibrio dell'assetto territoriale e di salvaguardia dell'ambiente e della qualità di vita" (Cons. Stato n. 9614/2022, n. 4068/2019).

Per delineare bene l'incremento di carico urbanistico occorre riprendere nuovamente in esame le definizioni contenute nel Regolamento Edilizio Tipo, emanato col DPCM del 20 ottobre 2016:

*5 – Carico urbanistico (CU): Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso. Costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso.*

*6 – Dotazioni territoriali (DT): Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano.*

All'interno della definizione di carico urbanistico è indicata quella sulle sue variazioni, sia in aumento che in riduzione: **si deduce quindi che l'incremento di carico urbanistico avviene con l'aumento del fabbisogno delle dotazioni territoriali** (che comprendono anche standards urbanistici).

Esiste un metodo per "misurare" l'incremento di carico urbanistico in maniera oggettiva e uniforme a livello nazionale nei casi di mutamento d'uso rilevante?

Un approccio comune e agevolmente utilizzato è valutarli mediante un singolo criterio, consistente nell'impiego del costo parametrico stimato tramite le tabelle parametriche comunali relative agli oneri di urbanizzazione.

Le tabelle parametriche comunali sugli oneri di urbanizzazione, come meglio esaminato nel capitolo sui cambi d'uso rilevanti, sono prodotte con diversi criteri ed entro cornici regionali, diversificandosi per costi sostenuti nelle urbanizzazioni realizzate per categoria funzionale, per zone territoriali, per tipologie di intervento edilizio, e così via.

**Ritengo che tale metodo sia quello più pratico e realistico, diversamente sarebbe macchinoso quantificare la variazione di impatto sul fabbisogno territoriale**, sia per il privato cittadino che per la Pubblica Amministrazione. Il metodo monoparametrico basato sulla tabella degli oneri di urbanizzazione costituisce un primo fondamento per stilare la "classifica" dei carichi urbanistici in funzione dei reciproci passaggi di categorie funzionali, ma richiede una specifica disciplina chiarificatrice da parte del Comune anche per applicare correttamente il conteggio "differenziale" degli oneri di urbanizzazione.

A rafforzare questa modalità perviene la spiegazione contenuta nella relazione illustrativa del D.L. 76/2020 a pagina 21, in merito ai cambi d'uso rilevanti con incremento di carico urbanistico in manutenzione straordinaria *«ed infatti come evidenziato con riferimento alle modifiche relative all'art. 3, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 380 del 2001, il cambio d'uso risulta urbanisticamente rilevante solo quando comporta l'aumento di carico urbanistico ed è già subordinato al pagamento della differenza del contributo di costruzione dovuto tra l'uso originario e quello di progetto»*.

Da questo intento legislativo è dichiaratamente sdoganato il criterio differenziale dei carichi urbanistici e degli oneri d'urbanizzazione, cioè in pejus e melius, per fini pratici e applicativi.

## 2.5 Distinzione tra cambio d'uso urbanistico ed edilizio

La disciplina del mutamento di destinazione viene spesso immaginata ristretta alla sola sfera edilizia, quando invece dobbiamo ricordarci che i **cambi funzionali del fabbricato (o porzione di esso) dipendono innanzitutto dallo strumento urbanistico comunale** (più noto come Piano Regolatore Comunale, o relative declinazioni regionali) e dal Regolamento edilizio. Lo strumento urbanistico comunale contiene anche la disciplina che regola



qualitativamente e quantitativamente la localizzazione delle funzioni e destinazioni d'uso ammesse sulle varie parti/zone del territorio; essa può assumere diverse denominazioni in base alle legislazioni regionali di riferimento, ad esempio come "Piano delle funzioni".

Per quanto **gli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi comunali si prefissano lo scopo di disciplinare i cambiamenti funzionali degli immobili**, potrebbe configurarsi l'esigenza di effettuare un cambio d'uso non previsto o ammesso da essi in una determinata zona o perfino escluso su di un singolo edificio. Non dimentichiamo neppure che eventuali limitazioni e divieti di cambio d'uso potrebbero provenire anche da altre discipline (vincoli, norme di settore, norme speciali, ecc.). Ipotizziamo, per esempio, un fabbricato residenziale di un certo pregio storico architettonico per il quale il Comune limita le destinazioni d'uso compatibili, escludendo quella ad uso di pubblico spettacolo motivando un rischio per la sua conservazione.

Quando la destinazione d'uso richiesta risulta non risulta ammissibile, ponendosi in contrasto con la disciplina e strumentazione urbanistica locale, le scelte alternative obbligate diventano:

1. **conformativa**: si effettua un cambio d'uso verso un'altra categoria funzionale ammessa espressamente;
2. **rinunciataria**: si evita il cambio d'uso funzionale mantenendo in atto quello legittimato;
3. **propositiva**: si adegua lo strumento urbanistico con variante locale o generale, affinché la categoria d'uso funzionale desiderata sia inserita tra quelle compatibili per la zona, per edificio o porzione di edificio.

Per questo occorre ribadire la distinzione tra mutamento destinazione d'uso a livello urbanistico ed edilizio, confermando due distinti profili sui cambi d'uso:

- **urbanistico**: modifica della "zonizzazione" e/o delle destinazioni d'uso ammesse dallo strumento urbanistico; si tratta dell'insieme di regole urbanistiche che ammette, esclude o definisce compatibili certe funzioni piuttosto che altre per l'immobile e zonizzazione.
- **edilizio**: modifica della funzione dell'edificio (o sua porzione) verso una destinazione d'uso ammessa e prevista (appunto) dallo strumento urbanistico comunale.

Da queste definizioni emerge subito la sussistenza del rapporto conformativo della trasformazione funzionale nei confronti delle regole urbanistiche, cioè rimarcando quel **rapporto subordinato del cambio d'uso "puramente" edilizio**

**rispetto a quello urbanistico, e non il contrario.** L'intervento edilizio privato presuppone il rapporto di conformità e rispetto di tutta la disciplina urbanistico edilizia, delle norme speciali e di settore, e di tutta la strumentazione/regolamentazione locale.

Per spiegare meglio la differenza tra profilo urbanistico ed edilizio riporto un significativo passaggio estratto dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4977/2022: *«Il mutamento della destinazione d'uso urbanistico comporta necessariamente l'adozione di una variante urbanistica, poiché riguarda un'area (ancora) libera che può essere diversamente disciplinata dal pianificatore comunale in relazione a mutate esigenze di interesse pubblico. Il mutamento di destinazione d'uso edilizio, invece, riguardando un edificio esistente, può comportare (sulla base di apposita previsione normativa di rango primario) il mero passaggio da una categoria funzionale all'altra, in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, ovvero senza previa variante urbanistica, poiché in tal caso ciò che muta è solo l'uso funzionale di uno specifico, individuato bene immobile per come fino ad allora utilizzato, ciò che consente di evitare il passaggio della variante al P.R.G.»*

Potrebbe anche accadere il caso contrario, cioè quando l'adozione/approvazione di uno strumento urbanistico generale del Comune modifica le destinazioni d'uso ammissibili su una zona o singoli edifici, escludendo dall'elenco perfino quelle legittimamente in atto nelle unità immobiliari, che restano comunque utilizzabili (vedi capitolo su effetti espulsivi del PRG). Un esempio potrebbe essere l'edificio rurale storico che si trova ormai "immerso" in una zona industriale, e pertanto divenuto incompatibile con la destinazione di zona in cui è inserito. Diciamo pure che possono capitare casistiche in cui adozioni e approvazioni di varianti al Piano Regolatore comunale revisioni le scelte politiche di sviluppo del territorio, modificando anche le funzioni ammissibili su aree ed edifici esistenti, in meglio ma anche in peggio.

## 2.6 Nuove destinazioni d'uso del PRG ed effetto espulsivo

Uno strumento urbanistico può **rivedere la propria disciplina delle funzioni ammesse sul territorio, nelle sue zone o perfino su singole costruzioni**, ma non può comportare l'espulsione e chiusura di quelle già in esercizio. L'adozione e approvazione di uno strumento urbanistico generale del Comune (es. P.R.G., P.O., P.G.T. o varie declinazioni regionali) è effettuata con **un'ampia potestà**

**discrezionale da renderle perfino insindacabili nel merito**, fatto salvo errori di fatto, formali, abnormità e irrazionalità (Consiglio di Stato IV n. 3292/2016).

L'attuale ordinamento giuridico consente e conferisce agli strumenti urbanistici generali la piena possibilità di effettuare verifiche e scelte sulla destinazione edificatoria pure riservate al potere discrezionale. Esse devono raccordarsi alla più generale disciplina urbanistica e rivelarsi altresì soddisfacenti dell'interesse pubblico al corretto ed armonico sviluppo del territorio, conciliando le diverse esigenze della popolazione insediata (TAR Lombardia (BS) Sez. I n. 374 del 15 marzo 2017, Consiglio di Stato IV n. 3292/2016).

**Lo strumento urbanistico è anche strumento decisionale principale dello sviluppo territoriale:** pertanto un cambio di orientamento, indirizzo e programma di sviluppo territoriale fa parte delle politiche di esso, e rientra nella sfera di ampia discrezionalità tipica della ratio decisionale. D'altronde è noto il detto che *"il piano regolatore è uno strumento politico tecnicamente assistito"*.

**Le nuove strategie di trasformazione territoriale adottate o approvate dallo strumento urbanistico generale, in un certo ambito territoriale o lotto fondiario possono essere migliorative e di sviluppo, ma anche conservative o peggiorative.** Pertanto, sono pienamente legittime anche le innovazioni o revisioni "peggiorative" (reformatio in peius), ed esse non richiedono una motivazione puntuale riferita all'ambito territoriale e neppure al singolo immobile o proprietà. Ciò vale anche nei casi in cui la proprietà privata subisca riduzioni o cancellazioni delle facoltà edificatorie. Ovviamente, ciò vale quando le decisioni politiche e pianificatorie non siano arbitrarie e che la nuova disciplina sia ragionevole nel suo complesso.

Quindi l'esclusione di categorie funzionali preesistenti e legittimate a vario titolo, da parte delle previsioni di nuovi strumenti urbanistici non può avere "effetto espulsivo coatto" delle attività già insediate, per non dire espropriativo, mentre solo la riattivazione di un'attività rimasta sospesa per un lungo periodo di tempo non beneficia delle medesime tutele. Anche se lo strumento urbanistico proposto può essere improntato a criteri ragionevoli (come l'allontanamento dal centro abitato delle industrie insalubri), l'uso del potere di pianificazione con finalità espulsive è sempre vietato, in quanto contrario ai principi generali della materia (Vedi TARA Brescia n. 744/2021, n. 374/2017, n. 388/2013).

È vero che la pianificazione e programmazione urbanistica è caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità in prospettiva di uno sviluppo ordinato e

funzionale assetto del territorio comunale, ma è pur vero che le scelte pianificatorie devono pur sempre garantire un'imparziale ponderazione degli interessi coinvolti, dovendo l'amministrazione valutare attentamente se l'astratto miglioramento della situazione urbanistica generale si ponga in contrasto con rilevanti sacrifici di interessi, anche privati.

**Gli strumenti urbanistici sono essenzialmente rivolti a disciplinare la futura attività di trasformazione e di sviluppo del territorio, e a disciplinare il patrimonio edilizio esistente e le sue funzioni.** Quindi, salvo che non sia disposto diversamente, i nuovi limiti e le condizioni cui subordinano l'attività edilizia non incidono sugli immobili/attività esistenti e in esercizio in conformità alla disciplina previgente. Gli immobili e attività esistenti conservano la loro destinazione e funziona legittimata dalla previgente disciplina, anche se difformi alle nuove prescrizioni e previsioni. Per essi resta assolutamente ferma la possibilità di effettuare gli interventi necessari per integrarne o mantenerne la funzionalità con interventi conservativi (Consiglio di Stato n. 176/1997).

La programmazione urbanistica non può, in definitiva, introdurre misure espulsive degli insediamenti produttivi esistenti, neanche in via indiretta, in ossequio ai principi di corretta pianificazione che traspaiono dalla normativa di settore e che sono stati più volte evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa; usando termini impropri, potremmo inquadrare ciò come un diritto acquisito alla sua permanenza. Chiaramente, un discorso a parte merita il caso di esproprio giustificato da un nuovo interesse pubblico in grado di sovrastare quello privato del mantenimento di un immobile o insediamento preesistente. Sono invece ammesse eventuali strategie di delocalizzazione, per non dire "espulsione", di un'attività o insediamento divenuto difforme alle nuove previsioni nel caso vi sia un percorso condiviso, concordato e ancora meglio se convenzionato con la parte titolare dell'interesse privato. Per esempio sono ammesse misure incentivanti, attraverso le quali la delocalizzazione è perseguita individuando soluzioni alternative praticabili, previo coinvolgimento degli interessati. Un esempio classico sono state le politiche di concentrazione delle attività produttive ad alto impatto ambientale nelle zone industriali o P.I.P.

ACQUISTA IL LIBRO "MUTAMENTO D'USO IMMOBILIARE"

SU AMAZON: <https://amzn.to/3RqYVRI>