dr. Angelo Frigo
dottore di ricerca in diritto ed economia dell'impresa
nell'Università di Verona

CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO DI UN ANNESSO RUSTICO AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 9, DEL D. L. N. 70 DEL 2011 (CD. DECRETO SVILUPPO)

Circa la possibilità di modificare la destinazione d'uso di un annesso rustico per farne, in tutto o in parte, una residenza, applicando l'articolo 4, comma 9, del d. L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, si svolgono le seguenti brevi considerazioni.

1. Considerazioni preliminari. La modifica della destinazione d'uso nel decreto sviluppo.

L'articolo 4, comma 9, del d. L. n. 70 del 2011, cd. decreto sviluppo, ha assegnato alle Regioni l'onere di approvare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione dello stesso (avvenuta il 13 luglio 2011), norme di favore per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, nonché per la riqualificazione delle aree urbane degradate, anche mediante "*interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: ... l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari*".

Nelle more dell'attuazione del decreto da parte delle Regioni[1], decorso il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, il legislatore ha voluto garantire comunque la possibilità di dare seguito agli interventi di cui al citato comma 9, ricollegandone la realizzazione allo strumento del permesso di costruire in deroga di cui all'articolo 14 del d. P. R. n. 380 del 2001.

Il comma 14 del d. L. n. 70 del 2011, introduce, infine, un ulteriore livello di attuazione degli interventi di riqualificazione, laddove stabilisce che, decorsi 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, gli incentivi di cui al comma 9 sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario "*che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi*", fatto salvo quanto previsto dal comma 10 (ambiti di esclusione della norma) e comma 11, secondo periodo (il quale si riferisce alla necessità di rispettare gli standard urbanistici, le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico – sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché di quelle contenute nel codice dei beni culturali).

[1] Nello svolgere queste brevi riflessioni si è trascurato di approfondire il rapporto tra il d. L. n. 70 del 2011 e la legge regionale Veneto 8 luglio 2009, n. 14, così come modificata dalla l. reg. Veneto 8 luglio 2011, n. 13, intervento a sostegno del settore edilizio (cd. piano casa). In altre parole, rimane da indagare la possibilità di considerare la legge regionale da ultimo citata come di attuazione del decreto sviluppo, con tutte le conseguenze che ciò comporta. In merito, poi, allo specifico tema oggetto della presente riflessione, si ricorda che l'articolo 9, comma 2, della l. reg. n. 14 del 2009, ammette la possibilità, in attuazione degli interventi riconosciuti dalla stessa, di modificare la destinazione d'uso degli edifici, "*purché la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona*" e con la sola eccezione degli edifici incongrui situati in zona agricola.

L'articolo 4, comma 13, del decreto contempla, poi, un'ulteriore ipotesi di intervento agevolato per il privato che intenda modificare la destinazione d'uso di un edificio, differente rispetto a quella di cui al comma 9: decorsi 60 giorni dall'entra in vigore della legge di conversione e, comunque, fino all'entrata in vigore della normativa regionale, gli interessati possono ricorrere all'istituto del permesso di costruire in deroga anche per favorire "*il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari*".

Coordinando i citati commi, emerge come la modifica della destinazione d'uso possa avvenire attraverso due procedimenti, discriminati a secondo che avvengano contestualmente o meno ad un intervento di demolizione e ricostruzione. Invero, mentre il cambio d'uso slegato dall'intervento di demolizione è attuabile mediante il permesso di costruire in deroga, quello collegato ad un intervento di demolizione e ricostruzione, proprio per effetto del decorso dei 120 giorni (e sempre che la Regione non abbia legiferato), non è assoggettato al procedimento edilizio in deroga, bensì, credibilmente, è condizionato al corrispondente procedimento che in via ordinaria disciplina tale ultimo intervento.

D'altro canto, una diversa lettura, che non tenga, cioè, conto della formulazione letterale del comma 9, ma tenti di slegare il cambio d'uso dalla demolizione e ricostruzione, finirebbe per rendere tautologica e ridondante la previsione di cui al comma 13.

Quindi, riassumendo, il cambio d'uso collegato ad un intervento di demolizione e ricostruzione risulterebbe essere ammesso per il solo fatto del collegamento, senza necessità di dover trovare alcuna giustificazione ulteriore, come, invece, avviene in tutti gli altri casi di mutamento: essendo autorizzato mediante il permesso di costruire in deroga, lo stesso, ai sensi dell'articolo 14 del d. P. R. n. 380 del 2001, è rilasciato "*esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*"[2].

2. Il mutamento di destinazione d'uso da annesso agricolo a residenza.

La destinazione d'uso finale, chiarisce il legislatore, deve essere in entrambi i casi compatibile o complementare rispetto a quelle ammesse in ragione della specifica vocazione della zona di intervento.

Sembrerebbe, quindi, che il legislatore abbia voluto affiancare alla semplificazione del procedimento per conseguire il cambio d'uso, ammesso che di semplificazione si possa parlare, la

[2] Per un maggiore approfondimento sull'argomento, si permetta di rinviare a "*La riqualificazione urbana nel decreto sviluppo*" in questo stesso sito.

possibilità di superare l'espressa previsione di piano regolatore circa le destinazioni d'uso ammesse nella zona, ampliando, appunto, il novero delle possibilità a quelle compatibili o complementari con la vocazione della stessa, ancorché non espressamente ammesse dalla specifica norma urbanistica locale. Compatibilità e complementarietà lasciata alla valutazione effettuata dall'amministrazione pubblica procedente nell'ambito del procedimento edilizio.

Ci si chiede, qualora il cambio avvenga nel contesto del territorio agricolo Veneto, se sia o meno necessario rispettare l'articolo 44 della L. reg. Veneto n. 11 del 2004, il quale subordina qualsiasi intervento in zona agricola al possesso di determinati requisiti.

A parere di chi scrive, appare difficile superare quanto disposto dal citato articolo 44 della legge urbanistica veneta, sia per il grado di tutela espresso dallo stesso, sia per la mancanza di un espresso potere di deroga del decreto sviluppo.

Il Consiglio di Stato, confermando in sede di appello l'impossibilità di ammettere un intervento di ampliamento di un edificio situato in zona agricola, prescindendo dal possesso dei requisiti soggettivi ai sensi dell'articolo 44, comma 5, ha sottolineato come "*il legislatore abbraccia una concezione estremamente rigorosa delle costruzioni in zona agricola, tanto da impedire del tutto nuovi interventi che non siano funzionali all'attività agricola, e quindi vieta espressamente, a chi non abbia i requisiti prescritti, qualsiasi tipo di realizzazione che sia assimilabile al concetto di intervento edilizio*"[3].

Non sembra, quindi, possibile superare il dato normativo, così come interpretato dal Giudice Amministrativo, arrivando ad ammettere un intervento di demolizione e ricostruzione in zona agricola *tout court*, senza, cioè, il possesso dei prescritti requisiti di cui all'articolo 44, e, conseguentemente, effettuare un contestuale cambio di destinazione d'uso.

Analogamente, si ritiene non possibile attuare un cambio d'uso ai sensi dell'articolo 4, comma 13, del d. L. n. 70 del 2011, poiché la possibilità di deroga riconosciuta al permesso di costruire, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del d. p. R. n. 380 del 2011, trascurando la necessità di dimostrare uno specifico interesse pubblico, riguarda unicamente gli strumenti urbanistici generali e non le superiori norme di legge, siano essere regionali o nazionali.

D'altro canto, l'articolo 4, commi 9 e seguenti, del decreto, non pone alcuna espressa previsione in questo senso, rinviando a ciascuna Regione, nell'esercizio del potere legislativo concorrente in materia di governo del territorio, la decisione se ed in quali termini derogare alla

[3] Consiglio di Stato, sez. IV, 12 febbraio 2010, n. 798, in questo stesso sito.

disciplina urbanistica generale in funzione di favorire gli interventi di riqualificazione e recupero del patrimonio. In attesa dell'attuazione regionale, il legislatore ha previsto una sorta di immediata applicabilità dei principi, per l'attuazione dei quali ha rinviato allo strumento del permesso di costruire in deroga, ovvero all'ordinario procedimento previsto per il corrispondente intervento edilizio. In entrambi i casi, comunque, non si ravvisano le condizioni per deroga dell'articolo 44 della L. reg. n. 11 del 2004.

Dott. Angelo Frigo