

14 novembre 2024

SOCIETÀ TOSCANA
DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI
aderente



IL DECRETO 'SALVA CASA'

LA NUOVA DISCIPLINA DELLE DESTINAZIONI D'USO

 GIOVANNELLI MASI
CECCONI & ASSOCIATI

Avv. Guido Giovannelli

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

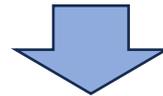
Articolo 1 L. 10/1977



Subordina a concessione edilizia (e al pagamento degli oneri) «*ogni attività comportante trasformazione **urbanistica** e edilizia del territorio comunale*»

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

**Spinta della giurisprudenza penale
(Cass. Pen., S.U., n. 7102/1982)**



Anche il mutamento d'uso senza opere costituisce reato, se in contrasto con gli strumenti urbanistici e se comporta il passaggio da una categoria funzionale all'altra, con aumento del carico urbanistico

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

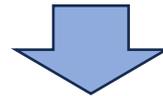
**Giurisprudenza amministrativa, posizione iniziale
(Cons. Stato, Sez. IV, n. 525/1982)**



Il mutamento d'uso senza opere attiene alla *ius utendi* e non allo *ius aedificandi*, come tale non è urbanisticamente rilevante

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

**Giurisprudenza amministrativa, posizione successiva ed attuale
(Cons. Stato, Sez. VII, n. 7294/2023)**



Anche un mutamento d'uso meramente funzionale può determinare una variazione degli standard urbanistici e, come tale, è soggetto all'ottenimento di un titolo abilitativo

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

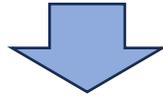
L. 47/1985
(Artt. 8, 25 e 26)



Detta le prime previsioni legislative concernenti il mutamento di destinazione d'uso, demandando alla disciplina regionale la rilevanza di quello c.d. funzionale.

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

L. 47/1985
(Artt. 8, 25 e 26)



Art. 8: variazione essenziale ricorre in caso di mutamento d'uso che incide sugli standard.

Art. 25, u.c.: la L.R. indica i casi in cui la variazione della destinazione d'uso è soggetta a titolo.

Art. 26: le opere interne non soggette a titolo non devono modificare la destinazione d'uso

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

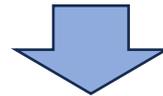
Corte Costituzionale
(sentenza n. 73/1991)



L'art. 8 L. 47/1985 è norma di principio, vincolante per le Regioni:
la concessione per il mutamento d'uso è richiesta solo in presenza
di opere edilizie e in caso di passaggio ad altra categoria funzionale,
con incidenza sugli standard

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

L. n. 662/1992
(modifica l'art. 25 della L. 47/1985)

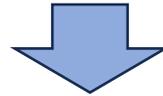


Le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, con o senza opere,
subordinare a titolo edilizio

Mutamento d'uso: genesi della sua rilevanza urbanistica

In Toscana

(L.R. 39/1994, L.R. 52/1999, L.R. 1/2005 e L.R. 65/2014)



Si dà rilievo al mutamento di destinazione d'uso, anche in assenza di opere edilizie, nei casi previsti dalla disciplina comunale (piano delle funzioni), subordinandolo a titolo (autorizzazione, d.i.a., poi s.c.i.a. o c.i.l.a.)

Obiettivi del Decreto «Salva Casa»

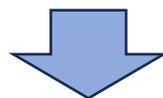
Preambolo



- 1) semplificazione in materia urbanistica ed edilizia, per superare incertezze interpretative e riqualificare e valorizzare gli immobili;
- 2) crescente fabbisogno abitativo, mediante recupero del patrimonio edilizio e riduzione del consumo di suolo;
- 3) rilancio mercato immobiliare.

Obiettivi del Decreto «Salva Casa»

Relazione Illustrativa



In particolare, necessità di rimuovere situazioni di incertezza sullo stato di legittimità degli immobili con riferimento a lievi difformità e di garantire il legittimo affidamento dei proprietari

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 - Mutamento c.d. funzionale

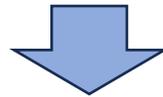


La legge di conversione (L. 105/2024) ne modifica la nozione
**Non più solo quello senza opere, ma anche quello con opere di
attività edilizia libera** (rilevanti solo quelle di **manutenzione
ordinaria**)

Articolo 23 ter

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 - Mutamento c.d. funzionale



Viene così superata l'orientamento del Cons. Stato secondo il quale poteva considerarsi mutamento funzionale solo quello realizzato senza «*opere a ciò preordinate*» (Cons. Stato 534/2021), come l'utilizzo di un appartamento a studio professionale

Articolo 23 ter

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 – Nozione di mutamento rilevante



Ogni «*forma di utilizzo ... diversa da quella originaria*» (*rectius*, legittima),
anche senza opere, che comporti il passaggio ad una diversa
categoria funzionale

Articolo 23 ter

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 – Categorie funzionali

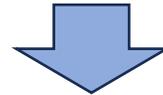


- a) Residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

Articolo 99 L.R. Toscana 65/2014

Categorie funzionali e mutamenti della destinazione d'uso

Comma 1 – Diverse categorie funzionali rispetto al TUE

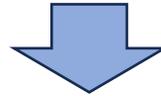


- a) Residenziale;
- b) industriale ed artigianale;
- c) commerciale al dettaglio;
- d) turistico-ricettiva;
- e) direzionale e di servizio;
- f) commerciale all'ingrosso e depositi;
- g) agricola e funzioni connesse ai sensi di legge.

Articolo 99 L.R. Toscana 65/2014

Categorie funzionali e mutamenti della destinazione d'uso

Comma 1 – Diverse categorie funzionali rispetto al TUE

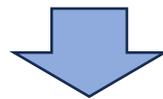


- a) Suddivisione della categoria commerciale fra dettaglio e ingrosso;
- b) autonomia della categoria «direzionale e di servizio»;
- c) previsione delle funzioni connesse a quella agricola (allevamento).

Rapporto art. 23 ter TUE e art. 99 L.R. Toscana 65/2014

Categorie funzionali e mutamenti della destinazione d'uso

Cosa prevale?



Le categorie funzionali sono **norma di principio**?

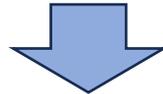
NO: l'art. 23 *ter* TUE fa espressamente «*salva diversa previsione da parte delle leggi regionali*».

Conseguenza: in Toscana, per il mutamento rilevante occorre continuare a far riferimento al passaggio fra le categorie funzionali contemplate dall'art. 99 L.R. 65/2014

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *bis* - Mutamento all'interno della stessa categoria (c.d. orizzontale)



E' SEMPRE CONSENTITO

(principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni omogenee, Relazione Illustrativa)

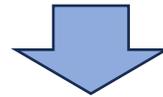
- se riguarda la singola unità immobiliare (*«elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale esistente su una particella nell'ambito del CF»*), quindi non per un intero immobile;
- se rispetta le normative di settore (quali sono? Igienico-sanitarie, turistiche, ecc.);
- salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare SPECIFICHE

CONDIZIONI.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *bis* - Mutamento all'interno della stessa categoria



COSA SONO LE SPECIFICHE CONDIZIONI?

Lo chiarirà la giurisprudenza amministrativa.

In ogni caso l'uso dell'aggettivo «specifiche» importa la particolarità della condizione, perché -in via generale- questo mutamento d'uso è sempre ammesso. E diverse dalle normative di settore.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *bis* - Mutamento all'interno della stessa categoria



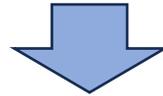
SEDE DI FISSAZIONE DELLE SPECIFICHE CONDIZIONI

Gli strumenti urbanistici comunali (non la normativa regionale?):
in Toscana (art. 99, comma 3, art. 10, comma 2, e art. 98 L.R.
65/2014): Piano Operativo, Piani Attuativi o Piano delle Funzioni

Nuovo art. 23 *ter*
TUE

Focus sulla disciplina delle **LOCAZIONI TURISTICHE BREVI**
dettata dal Comune di Firenze con la delibera di adozione della Variante
alle NTA del Piano Operativo n. 57 del 30.7.2024

Articolazione dell'uso della residenza



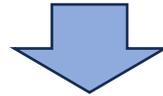
Creazione della sottocategoria della «*residenza temporanea*»,
comprensiva delle locazioni turistiche brevi e delle strutture ricettive
extra-alberghiere

Divieto di insediamento dell'uso per «*residenza temporanea*» nel centro
storico, sottozona A1 (Unesco)

Segue ...

Focus sulla disciplina delle **LOCAZIONI TURISTICHE BREVI**
dettata dal Comune di Firenze con la delibera di adozione della Variante
alle NTA del Piano Operativo n. 57 del 30.7.2024

Articolazione dell'uso della residenza



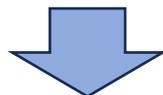
E' compatibile questa normativa locale con il nuovo art. 23 *ter* TUE?
In particolare, può integrare la previsione della adottata Variante al
Piano Operativo una «specifica condizione» ai sensi del comma 1 *bis*?

La giurisprudenza amministrativa si pronuncerà.

Corte Cost. 94/2024: ritiene legittima la legislazione della Valle
d'Aosta sulle locazioni turistiche brevi.

Focus sulla disciplina delle **LOCAZIONI TURISTICHE BREVI**
dettata dal Comune di Firenze con la delibera di adozione della Variante
alle NTA del Piano Operativo n. 57 del 30.7.2024

Articolazione dell'uso della residenza

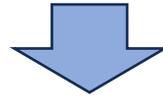


Certamente occorre, in sede di approvazione di tale Variante che il Comune di Firenze prenda puntuale posizione sul nuovo regime dettato dall'art. 23 *ter*, motivando perché gli obiettivi perseguiti (*«favorire la permanenza di usi abitativi, migliorando le condizioni di abitabilità, mantenendo la riconoscibilità della struttura insediativa storica»*) costituiscono «specifiche condizioni» tali da impedire questo mutamento d'uso orizzontale

Nuovo art. 23 *ter*
TUE

Focus sulla disciplina delle **LOCAZIONI TURISTICHE BREVI**
dettata dal Comune di Firenze con la delibera di adozione della Variante
alle NTA del Piano Operativo n. 57 del 30.7.2024

Articolazione dell'uso della residenza

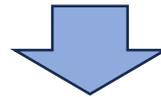


E nelle more dell'approvazione della Variante al Piano Operativo?
Ritengo discutibile che un mutamento d'uso da residenza a residenza
temporanea possa essere legittimamente inibito

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *ter* - Mutamenti fra diverse categorie funzionali (c.d. verticali)



SEMPRE AMMESSI

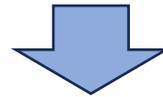
- se riguardano i passaggi fra le varie categorie funzionali, tranne quella «rurale» (o si deve guardare le categorie regionali?);
- se riguardano la singola unità immobiliare (no per un intero immobile);

segue ...

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *ter* - Mutamenti fra diverse categorie funzionali



SEMPRE AMMESSI

- se ricompresi in zone A, B o C del D.M. 1444/1968;
- nel rispetto delle condizioni di cui al successivo comma 1-*quater*,
 - se rispettano le normative di settore;
- salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare SPECIFICHE CONDIZIONI.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *quater* - Mutamenti fra diverse categorie funzionali



SEMPRE AMMESSI

- fra le specifiche condizioni è indicata la conformazione alla destinazione prevalente nell'immobile;
- comunque non subordinati al reperimento degli standard urbanistici ex D.M. 1444/1968;
- comunque non subordinati al reperimento dei parcheggi ex art. 41 *sexies* L. 1150/1942;
- dovuti gli oneri di urbanizzazione secondaria, se previsti dalla normativa regionale (scissione fra regime autorizzatorio e regime contributivo);
- non consentiti ai piani terra e seminterrati, salva diversa normativa regionale e conseguente pianificazione comunale.

Nuovo art. 23 *ter*
TUE

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *quinquies* - TITOLI



S.C.I.A.

per i mutamenti di destinazione d'uso senza opere o con opere di edilizia libera

segue ...

Nuovo art. 23 *ter*
TUE

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 1 *quinquies* - TITOLI



P.d.C. o S.C.I.A.

per i mutamenti di destinazione d'uso con opere,
a seconda del titolo richiesto per tali opere.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 2 – Destinazione d'uso legittima



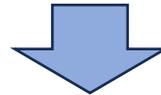
Si richiama la disciplina di cui all'**art. 9 bis, comma 1 *bis*, TUE:**

- titolo originario o in sanatoria;
- ultimo titolo edilizio riferito all'intero immobile o all'intera unità immobiliare, con verifica dei titoli pregressi da parte del Comune;
- integrati dagli eventuali titoli successivi per interventi parziali;
- segue ...

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 2 – Destinazione d'uso legittima



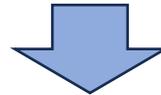
Si richiama la disciplina di cui all'**art. 9 bis, comma 1 *bis*, TUE:**

- casi *ante* 1977 di parziale difformità dal titolo di cui all'art. 34 *ter* TUE;
- accertamenti di conformità in assenza di titolo o totale difformità di cui all'art. 36 TUE;
- accertamenti di conformità per parziali difformità o variazioni essenziali di cui all'art. 36 *bis* TUE;
 - segue ...

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 2 – Destinazione d'uso legittima



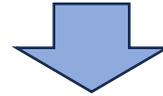
Si richiama la disciplina di cui all'**art. 9 bis, comma 1 *bis*, TUE:**

- pagamento sanzioni di cui agli artt. 33 (per interventi di ristrutturazione edilizia), 34 (interventi in parziale difformità), 37, commi 1, 3, 5 e 6 (interventi in assenza o difformità dalla s.c.i.a.) e 38 (interventi eseguiti con P.d.C. poi annullato) TUE;
- dichiarazione prevista dall'art. 34 *bis* TUE;
- segue ...

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 2 – Destinazione d'uso legittima



Si richiama la disciplina di cui all'**art. 9 bis, comma 1 *bis*, TUE:**

- per gli interventi realizzati in epoca in cui non era obbligatorio un titolo: informazioni catastali di primo impianto, riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio, atti di provenienza;
- principio di prova di titolo abilitativo smarrito.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 2 – Destinazione d'uso prevalente



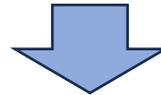
E' stato abrogato il precedente comma 2 che faceva riferimento, per individuare la destinazione d'uso, a quella «*prevalente in termini di superficie utile*».

Resta operativo il comma 4 *bis* dell'art. 99 L.R. Toscana 65/2014?

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 3 – Rapporti con la legislazione regionale

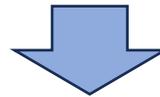


Le Regioni devono adeguare la propria legislazione ai principi dell'art. 23 *ter* TUE, che trovano applicazione diretta. Le Regioni possono intervenire solo per apportare «*ulteriori livelli di semplificazione*»? Pare di sì.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Comma 3 – Mutamento di destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale



E' consentito, previo rilascio del titolo necessario (s.c.i.a. o P.d.C.), salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.

Articolo 23 *ter*

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

CONCLUSIONI

Il Decreto «Salva Casa» introduce un regime di generale
LIBERALIZZAZIONE del mutamento di destinazione d'uso,
rimandando poi, da un lato, alla legislazione regionale (che ancora una
volta deve rincorre quella statale), e, dall'altro lato, alla pianificazione
comunale (che ha i limiti della lentezza e della preesistenza vincolante)
il compito di stabilirne le condizioni e le modalità.

14 novembre 2024

SOCIETÀ TOSCANA
DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI
aderente



Grazie per l'attenzione

 **GIOVANNELLI MASI
CECCONI & ASSOCIATI**

Avv. Guido Giovannelli