

LA REGOLARITA' DEGLI IMMOBILI

STATO LEGITTIMO E FORME DI REGOLARIZZAZIONE

6 dicembre 2023

Avv. Giuseppe Greppi

1) MUTAMENTO DESTINAZIONE D'USO

Strutturale: conseguente ad interventi edilizi:

* di restauro risanamento conservativo ----- SCIA art. 22

* ristrutturazione----- SCIA art. 22 salvo art. 10 lett c)

10 lett. c) P. di C. se aumento di volume o zona A con cambio destinazione d'uso: **Permesso di costruire.**

Sanatoria:

- SCIA ex art. 37 TU per restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione non da art. 10 lett. c
- Permesso di Costruire ex art. 36 TU per ristrutturazione edilizia con aumento di volume, o in zona A con cambio di destinazione, o in area vincolata.

Funzionale:

A) diverse epoche:

- Prima della legge 28 febbraio 1985 n. 47: art. 48 LRP 56/1977 oltre i 700 mc **concessione edilizia** (TAR Piemonte II 8 GIUGNO 1984 N. 167; TAR Piemonte I, 14/2/1984 n. 33)
- Dopo legge 47/1985 e fino a art. 2 comma 60 l. 23/12/1996 n. 662: art. 25 legge 47/1985 che abroga implicitamente art. 48 LRP
In quanto norma di principio (art. 1 l. 47/1985) incompatibile con LRP ex l. 10/2/1953 n. 62 (cfr. G. Greppi, in *Rivista del Notariato*, *Giuffrè*, *maggio-giugno 1991 pag. 383 e segg*; Corte Costituzionale 31/12/1993 n. 498) e rinvia alle regioni la determinazione dei casi ove è richiesta **autorizzazione edilizia. In questo periodo cambio dest d'uso funzionale è libero** per la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, IV, 16/5/1986 n. 341) soggetto a concessione per quella penale (Cass. SS UU 17 luglio 1982 n. 6)
- Con l'art. 2 comma 60 l. 23/12/1996 n. 662 che modifica l'art. 25 l. 47/1985 viene affidata al legislatore regionale l'indicazione dei casi ove è richiesta concessione edilizia o autorizzazione

Gustavo Zagrebelsky; sulle fonti ritiene che la regola *abrogazione di norma a sua volta abrogatrice non fa rivivere la norma originariamente abrogata.* debba essere sostituita con la *ricerca della volontà del legislatore*: Si deve prudenzialmente ritenere che dopo la modifica l'art. 48 della L.R.P., nel frattempo mai

formalmente depennato dalla Regione Piemonte, possa trovare applicazione, quindi **concessione edilizia per cambio destinazione d'uso funzionale superiore ai 700 mc..**

- Di conseguenza i cambi di dest. d'uso funzionali avvenuti con certezza tra il marzo 1985 ed il dicembre 1996 **non sono da sanare.**
B) Quali sono i cambi di destinazione d'uso funzionali o strutturali rilevanti sul piano urbanistico: quelli che determinano il passaggio da una all'altra delle categorie funzionali
- Le categorie funzionali sono indicate dall'art. 8 della LRP 19/1999 (3) e successivamente dall'art. 23 ter del TU 380/2001 Prima della LRP 19/1999 si faceva riferimento alle zonizzazioni previste dal DM 2 aprile 1968 n. 1444
- **L'irrelevanza urbanistica dei cambi di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria** è affermata dal terzo comma dell'art. 23 ter TU 380/2001 (salve previsioni di legge regionale e piani regolatori il cambio interno alle categorie è sempre consentito) e dall'art. 8 LRP che all'interno della categoria prevede CILA solo se i piani regolatori individuano sottocategorie.
C) Necessità di permesso di costruire per cambio dest. d'uso funzionale (o SCIA sostitutiva)
- Lo stabilisce l'art. 8, primo comma, della LRP 19/1999 **(3)**
- La **sanatoria** deve dunque avvenire con P di C ex art. 36 TU 380/2001
- L'art. 48 della LRP 56/1977 **sotto ai 700 mc** ammette **CILA** anche se vi sono opere di edilizia libera: art. 6 comma 1 TU, senza oneri di urbanizzazione (da ritenersi norma speciale rispetto all'art. 8 che prevede permesso di costruire oneroso). Di conseguenza sotto ai 700 mc. si paga la sanzione di 1.000 euro per CILA tardiva a sensi dell'art. 6bis quinto comma TU 380/2001, ridotta di 2/3 se è in corso di realizzazione, per regolarizzare il cambio di destinazione d'uso funzionale da una all'altra categoria.

Problemi particolari:

Cassazione Penale 11303/2022: interventi di trasformazione di locali accessori in abitazione richiedono P. di C. in quanto comportano aumenti di volumetria computabile o di superficie utile.

*Vero se attuati con intervento di ristrutturazione che implica un aumento di volumetria computabile sia pure interna a strutture esistenti ma dipende dal PRGC stabilire se i locali accessori in questione non erano da computare in volumetria al momento della loro realizzazione.

*Non dipende quindi dal cambio d'uso interno alla stessa classe ma da aumento di volumetria che rende l'intervento una Ristrutturazione da art. 10 lett. c), quindi è da verificare caso per caso.

ART. 25 LRP 56/1977 e art. 8 LRP 19/1999 5° e 6° comma

*comma 10 art. 25: consentito cambio destinazione d'uso **con oneri** nei casi di morte o invalidità o cessazione per forza maggiore

*comma 11 art. 25: non è cambio destinazione d'uso la prosecuzione d'uso da parte dei familiari

*5° e 6° comma art. 8 mutamenti funzionali sono onerosi per differenza

* **TAR Piemonte II, 14/6/2019 n. 687; 17/6/2022 n. 583; 10/6/2022 112:** in zona agricola sono onerosi i cambi di destinazione d'uso solo se relativi ad immobili successivi alla legge 10/1977 in forza della quale chi edifica paga oneri **ma è esente l'agricoltore.**

Differente trattamento tra cambio destinazione d'uso funzionale e cambi strutturali:

***il primo oltre 700 mc. richiede concessione art. 48 LRP 56/1977 e 8 LRP 19/1999**

***il secondo se attuato con restauro risanamento o ristrutturazione senza aumento di volume ed esterna a zona**

A o vincolata basta SCIA ex art. 3, lett c) e d) e art. 22 TU, con esclusione dei casi da art. 10 lett. c) TU cit.

Recupero sottotetti: art. 6 LRP 16/2018

*Non è cambio destinazione d'uso (stessa classe perché accessorio alla residenza (vedi definizione n. 15 All A al regolamento edilizio tipo

*Titolo occorrente dipende **dalle opere previste e dall'eventuale aumento di volumetria computabile se prima il volume non venne computato** (almeno per la giurisprudenza ricordata della Cassazione Penale)

* **E' sanabile** se c'è doppia conformità, quindi se eseguito dopo la prima LRP sul recupero sottotetti (LRP del 6 agosto 1998 n. 21) e conforme alle norme vigenti all'epoca del recupero e ad oggi (LRP 16/2018 come modificata dalla LRP 7/2022 e 20/2023)

*Circolare del Presidente della Giunta regionale 16 maggio 2019, n. 4/AMB che esclude effetto sanante della legge regionale, va intesa come impossibilità di usare la legge per sanare lo spazio fisico del sottotetto se privo di titolo. Non esclude la sanatoria della trasformazione di spazio accessorio legittimo esistente in abitativo.

*Circolare Presidente della Giunta Regionale 25 gennaio 1999 n. 1/PET con divieto di sanatoria in base alla legge va interpretata: non c'è doppia conformità per le trasformazioni anteriori alla legge, quindi non si può sanare. Sono però sanabili le trasformazioni di sottotetti legittimi successive alla legge: in questo caso c'è doppia conformità.

2) LA FISCALIZZAZIONE

E' la sostituzione di una sanzione ripristinatoria (rimessa in pristino, quindi demolizione) con il versamento di una somma calcolata secondo parametri legislativamente stabiliti che mirano ad eliminare ogni utilità economica dell'abuso commesso

E' prevista in tre distinte ipotesi con metodi di calcolo tra loro diversi:

***art. 38 TU 380/2001 (in tema di ristrutturazione senza titolo)**

***art. 34 TU 380/2001 (in tema di parziale difformità)**

***art. 38 TU 380/2001 (in ipotesi di annullamento del titolo)**

Presupposto comune ai tre casi è **l'impossibilità di rimessa in pristino**

ART 33 TU 380/2001: Ristrutturazione del tipo previsto dall'art. 10 lett. c) TU citato, quindi con aumento di volumetria, in zona A con cambio di destinazione d'uso, in zona vincolata.

Comma 2 impossibile rimuovere

*uso abitativo: doppio dell'aumento di valore in base a legge 392 del 1978 con riferimento costo di costruzione del momento di ultimazione dei lavori, aggiornato con indice ISTAT alla data di esecuzione dell'abuso

*uso diverso doppio aumento di valore determinato dall'Agenzia del territorio

ART 34: Parziale difformità

Presupposti:

- a) non deve determinare una variazione essenziale ex art. 38 TU e art. 6 legge regionale Piemonte 19/1999 nel testo modificato dalla legge regionale Piemonte 7/2022 e 20/2023.
Le cubature accessorie non determinano variazione essenziale (art. 32 TU e 6 LRP 19/1999)
- a) Documentata impossibilità di rimuovere le parti difformi senza pregiudizio per le strutture conformi

A QUESTE CONDIZIONI SI FISCALIZZA

- DOPPIO COSTO PRODUZIONE EX LEGGE 392/78 SE RESIDENZIALE richiamo materiale legge abrogata;
- DOPPIO VALORE VENALE STABILITO DALL'AGENZIA TERRITORIO SE USO DIVERSO .
CONS STATO, VI, 23 settembre 2022 n. 8170 e 10 giugno 2021 n. 4463
- costo produzione ex art. 14 per immobili ultimati entro 31 dicembre 1975.
- Costo aggiornato con i DM ex art. 22 alla data ultimazione delle opere: su questo punto la giurisprudenza non è concorde.
- TAR Piemonte, II sezione, 44/2019 e CONS STATO, II sezione, ordinanza 13 luglio 2023 numero 6865
propendono per la data di irrogazione della sanzione.
- PARZIALE DIFFORMITÀ IN SOLA ALTEZZA

SOLUZIONE

CONS STATO, VI, 23 settembre 2022 n. 8170

MAGGIORE ALTEZZA PER SUPERFICIE ULTIMO SOLAIO DIVISO 5 moltiplicato x 3 secondo la nota esplicativa in calce alla tabella 1 allegata alla L. 28 febbraio 85 n. 47

IN SOSTANZA SI RICAVA UNA SUPERFICIE VIRTUALE.

- **FISCALIZZAZIONE EX ARTICOLO 33 E 34 NON È SANATORIA**

- CONS STATO, IV, 29 settembre 2011 n. 5412
- CASSAZIONE PEN 31 gennaio 2020 n. 844
- CASSAZIONE PEN 21 giugno 2018 n. 28747

nonostante il tentativo di cui alla Circolare del Ministero Infrastrutture 7 agosto 2003 n. 4174 quindi non può consentire finanziamenti o agevolazioni fiscali ex art. 49 e 50 TU 380/2001

- **FISCALIZZAZIONE EX ARTICOLO 38 TESTO UNICO**

presupposti

- titolo annullato anche scia sostitutiva ex art. 23 comma 1
- Impossibilità rimozione vizi procedurali o riduzione in pristino.
- VALORE VENALE OPERE O LORO PARTI "ABUSIVAMENTE" ESEGUITE DETERMINATO DALL'AGENZIA TERRITORIO
- PAGAMENTO SANZIONE EQUIVALE A SANATORIA EX ART. 36 (ART. 38 C. 2) SOLO SE I VIZI E RISCONTRATI RIGUARDANO FORMA E PROCEDURA
Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 7 settembre 2020 n. 17
in questo caso il pagamento della sanzione è sanatoria ex art. 36.

- **SANATORIA IN CONDOMINIO**

parti comuni articolo 1117 c.c.

originariamente difformi da titolo

SANATORIA richiedibile dall'amministratore con delibera assembleare assunta con le maggioranze ex art. 1120 e 1136.

Maggioranza intervenuti e 2/3 valore edificio ex art. 1136 comma 5.

Singoli condomini 1102 c.c. su cose comuni a condizione che

- non alteri destinazione
- e non impedisca agli altri di farne uso

Segnalo che l'art. 36 indica tra i soggetti legittimati a chiedere la sanatoria il RESPONSABILE DELL'ABUSO. Quindi si può pensare che il condomino responsabile possa chiedere la sanatoria ex art. 36 se sussiste doppia conformità per regolarizzare il suo rapporto con la Pubblica Amministrazione e la sua posizione penale ex art. 45 TU 380/2001, ferme le questioni civili con il condominio (soluzione sulla quale la giurisprudenza è però contraria)

LOTTIZZAZIONE ABUSIVA

- Sanzionata penalmente e con la confisca dei beni illegittimamente lottizzati
Non sanabile ex art. 36 (Cass. 21 giugno 2018 n. 28784)
- Unica forma di sanatoria prevista per il passato nella legislazione del c.d. Condonò Edilizio (vedi comma 12 dell'art. 35 della L. 47/85).

Tre tipi di lottizzazione:

Materiale: realizzazione di opere atte a conferire edificabilità a terreni frazionati

Negoziiale: frazionamento-vendita di terreni con caratteristiche tali da evidenziare funzione edificatoria

Mista: caratteri dell'una e dell'altra delle precedenti categorie.

Casi particolari

La Corte di Cassazione configura una lottizzazione anche in ipotesi di cambio di destinazione d'uso con opere di un edificio esistente a destinazione alberghiera trasformato in un complesso di residenze (Cass. III, 13 giugno 2008 n. 24096).

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) con sentenza della Grande Chambre 28 giugno 2018 ha ritenuto difforme dal trattato e lesiva della proprietà la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 44 Tu 380/2001 per violazione del principio di proporzionalità

La Corte Costituzionale, chiamata a decidere sulla costituzionalità dell'art. 44 secondo comma TU 380/2001 in tema di confisca, su questione volta a sollecitare una sentenza adeguatrice ai principi affermati dalla CEDU ha dichiarato inammissibile la questione (Corte Costituzionale 8 luglio 2021 n. 146), per cui la norma sulla confisca continua ad operare senza possibilità di interventi più proporzionati ed in difformità dalla decisione della CEDU.