

## Mutamento di destinazione d'uso di un immobile in contrasto con le previsioni di zona

Data di pubblicazione: 09/08/2018

La **sentenza 31 luglio 2018, n. 5126 del TAR Campania – Napoli, Sez. VIII** fornisce l'occasione per trattare il tema del mutamento di destinazione d'uso che, nel corso degli ultimi anni, ha dato luogo a nutrite discussioni sia in dottrina che in giurisprudenza.

Nel caso sottoposto all'esame del Giudice campano, una Società, proprietaria di un immobile insistente in zona omogenea classificata dal piano regolatore comunale zona omogenea "D7/insediamenti per servizi logistici e di supporto alle attività industriali", ha presentato un'istanza per il rilascio del permesso di costruire finalizzato al cambio di destinazione d'uso, dall'attuale destinazione commerciale dell'immobile, a "*locale per pubblico spettacolo*". A fronte del provvedimento di diniego adottato dal Comune, la ditta ha quindi presentato ricorso, rigettato con la sentenza in rassegna.

Premesso che ai fini del mutamento di destinazione d'uso è necessario che la destinazione assunta dall'immobile non sia in contrasto con la destinazione di zona prevista dal piano regolatore comunale, il Giudice amministrativo, ha evidenziato che "*il cambio di destinazione d'uso richiesto da parte ricorrente non era assentibile, in quanto la destinazione desiderata è contraria alle prescrizioni dello strumento urbanistico comunale e, in particolare, alla destinazione di zona*".

Invero, la zona in cui insiste l'immobile in questione è riservata dallo strumento urbanistico alla costruzione di insediamenti per servizi logistici e di supporto alle attività industriali; conseguentemente, "*in tale area non è possibile l'insediamento di locali per pubblico spettacolo, come quello per il quale è stato chiesto il cambio di destinazione d'uso. Né la possibilità di insediamento può essere tratta dalla specificazione degli insediamenti installabili in zona D7 riportata nello stesso provvedimento gravato ("aziende di trasporto pubbliche e private, servizi telematici ed informatici, centralizzati, magazzini di stoccaggio merci, mense, locande e pensioni per non più di 20 posti letto, aziende di pulizie, manutenzione, realizzazione impianti")*, in quanto si tratta di attività diverse e incompatibili con la destinazione di locale per pubblico spettacolo."

Né, precisa la sentenza in rassegna, il fatto che un locale abbia, per qualsiasi motivazione, una destinazione difforme a quella di zona autorizza il proprietario ad adibirlo ad altre destinazioni che, seppure sono affini a quella posseduta, non sono consentite dallo strumento urbanistico vigente. Parimenti è stata ritenuta irrilevante la deduzione che il piano regolatore avrebbe perso rilevanza

nella zona in questione perché vi sarebbero di fatto ubicate attività diverse da quelle consentite dalla destinazione di zona.

Ciò in quanto l'eventuale violazione di fatto delle prescrizioni di piano inerenti alla destinazione di zona, *“non ha alcun effetto ai fini di legittimare l'installazione di ulteriori attività non consentite, con la conseguenza di compromettere ulteriormente la pianificazione urbanistica”*.

A tal proposito, la giurisprudenza, sia amministrativa che penale, ha avuto modo di chiarire che *“la richiesta di cambio della destinazione d'uso di un fabbricato, qualora non inerisca all'ambito delle modificazioni astrattamente possibili in una determinata zona urbanistica, ma sia volta a realizzare un uso del tutto difforme da quelli ammessi, si pone in insanabile contrasto con lo strumento urbanistico, posto che, in tal caso, si tratta non di una mera modificazione formale destinata a muoversi tra i possibili usi del territorio consentiti dal piano, bensì in un'alterazione idonea ad incidere significativamente sulla destinazione funzionale ammessa dal piano regolatore e tale, quindi, da alterare gli equilibri prefigurati in quella sede”* (Tar Sicilia – Catania, Sez. II – sentenza 15 dicembre 2015 n. 2890; Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 5 marzo 2009, Sentenza n. 9894).

In un'epoca di forte spinta alla *deregulation* – con frequenti richiami a principi come quello della cd. *“indifferenza funzionale”*<sup>1</sup> o con l'introduzione nel DPR 380/2001 (articolo 23-ter) della definizione di *“mutamento d'uso urbanisticamente rilevante”* – la disciplina dei cambi d'uso presenta tuttora aspetti in qualche misura controversi.

Al di là del preteso venir meno delle regole di Piano a fronte di una diffusa inosservanza *“di fatto”* delle destinazioni da questo previste – che appartiene ad un contesto assai distante per cultura e prassi da quello della nostra Regione (e che, in ogni caso, il Giudice amministrativo ha giustamente censurato) – la sentenza in commento è interessante dal punto di vista disciplinare per l'inequivocabile conferma che le destinazioni d'uso possibili sono quelle ammesse dalla disciplina di zona, con buona pace di chi in passato ha provato a sostenere – secondo una malintesa applicazione dei principi del cd. *liberalismo attivo*<sup>2</sup> – che tutto quello che dal Piano non è vietato dovrebbe essere implicitamente ammesso.

---

<sup>1</sup> Nell'esperienza della Lombardia, il tema dell'indifferenza funzionale è stato sviluppato in parallelo dal Piano dei Servizi (PdS), dal Piano di Governo del Territorio (PGT) e dal Piano delle Regole (PdR). L'indifferenza delle destinazioni d'uso, limitata ai *“Tessuti Urbani Consolidati”* (TUC), è resa possibile dal fatto che il PdS svincola la tipologia degli standard da caratteristiche di zona predeterminate, individuando i concreti bisogni della collettività e gli obiettivi di miglioramento della qualità urbana che l'Amministrazione persegue; sulla base di questa ricognizione, l'elenco e l'entità degli standard sono variabili nel tempo.

Rendendo totalmente libera la potenziale localizzazione delle destinazioni d'uso, la legge lombarda (e la traduzione che ne è stata fatta dal PGT e dal PdS di Milano) prefigurano la generazione spontanea di mix funzionali articolati, difficilmente generalizzabili ex ante dalle previsioni di piano. Le relative dotazioni territoriali sono determinate secondo le indicazioni quantitative e metodologiche definite dal PdS, strumento senza il quale l'indifferenza non sarebbe attuabile.

Va ricordato, al proposito, che la previsione di uno strumento specifico come il PdS ha consentito alla LUR lombarda di sancire formalmente la non applicabilità, nel proprio territorio, del DM 1444/68, del quale permane una debole traccia residua in quel limite minimo inderogabile di dotazioni territoriali – fissato in 18 mq/ab (non a caso corrispondente al limite fissato dal DM del 1968 per le destinazioni residenziali) – che, secondo alcuni commentatori, evitò l'impugnazione della norma regionale da parte del Governo.

<sup>2</sup> Stefano Moroni, *La città del liberalismo attivo – Diritto, piano, mercato*, Novara 2007.

Vero è, sotto il profilo urbanistico, che pare arduo immaginare che una norma possa elencare in termini puntuali ed esaustivi tutte le possibili destinazioni d'uso ammesse in una zona e che, dunque, qualche ragionevole spazio debba essere concesso alla nozione di “*assimilabilità*” per eventuali nuove destinazioni compatibili, ancorché non specificatamente previste all'epoca della formulazione del Piano.<sup>3</sup>

D'altro canto va ricordato che la questione della insediabilità di locali per pubblico spettacolo all'interno di zone produttive è stata in passato ed è tuttora, periodicamente, oggetto di dibattito e di incertezze applicative. In un'ottica di superamento dello *zoning*, di multi-funzionalità e di contenimento del consumo di suolo, in linea teorica, si può ipotizzare di valutare utilizzi differenziati delle stesse aree in ore diverse della giornata, fermo restando però che queste modalità di utilizzo devono essere convenientemente ponderate e, ovviamente, previste in sede di formazione dello strumento urbanistico generale, di stesura dei piani/progetti attuativi e di dimensionamento delle dotazioni territoriali<sup>4</sup>.

Invero, la destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione dell'immobile e risponde agli scopi di interesse pubblico perseguiti dalla 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.

Infatti, come evidenziato in più occasioni dal Giudice penale, “*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*”.

(Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 17 luglio 2017, n.34812).

---

*La presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina [www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus](http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus)*

---

<sup>3</sup> Si pensi, per esempio, alla collocazione delle attività di *logistica* (e alla determinazione dei relativi standard e del contributo di costruzione) nei Piani urbanistici non abbastanza recenti da poter contemplare anche questa destinazione.

<sup>4</sup> Soltanto gli strumenti di pianificazione, generali ed attuativi, possono decidere, fra tutte quelle possibili, la destinazione d'uso dei suoli e degli edifici, poiché alle varie e diverse destinazioni, in tutte le loro possibili relazioni, devono essere assegnate -proprio in sede pianificatoria- determinate qualità e quantità di servizi. (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 17 settembre 2013 n. 38005).