

Il permesso in deroga agli strumenti urbanistici relativamente alle destinazioni d'uso

Se uno di noi legge l'art. 14 del D.P.R. 380/2001, che disciplina il rilascio del permesso di costruire agli strumenti urbanistici, non ha dubbi che esso possa essere rilasciato anche per le destinazioni d'uso.

Il comma 3 lo dice chiaramente: *“3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”*.

Però se uno chiede a un addetto ai lavori (tecnico comunale, libero professionista, avvocato o altro esperto) se il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici possa essere rilasciato anche in deroga alle destinazioni d'uso previste dagli strumenti urbanistici (sia che si tratti di nuova costruzione sia nel caso di ristrutturazione) lo mette in crisi e questi tendenzialmente darà una risposta perlomeno incerta.

Perché succede questo?

Perché ci sono sentenze del TAR Veneto, del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale che si occupano dell'art. 14 del D.P.R. 380/2001 letto alla luce dei commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 110 del 13 maggio 2011), coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, più noto come “Decreto sviluppo” (che, come vedremo, dicono qualcosa sull'articolo 14 del D.P.R. 380/2001), dalle quali emergerebbe un quadro confuso della figura del permesso in deroga alle destinazioni d'uso.

Le sentenze sono la n. 205 del 2016 del TAR Veneto, la n. 3680 del 2017 del Consiglio di Stato (che conferma la 205 del 2016 del TAR Veneto), la n. 140 del 2019 del TAR Veneto e la sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 2020, che riguarda gli artt. 4, c. 25°, 9, c. 2°, e 19 della legge della Regione Lazio 28/12/2018, n. 13.

Il dubbio che è venuto ad alcuni è che queste sentenze dicano che in base ai commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011, nelle regioni nelle quali sono state emanate le leggi note come “piano casa”, la deroga alle destinazioni d'uso sarebbe ammissibile (e a quel punto in via ordinaria e non in deroga) solo se essa fosse prevista nello stesso piano casa. In queste regioni (che, credo, siano tutte) non sarebbe, quindi, applicabile in via diretta l'art. 14 del DPR 380, perché esso sarebbe stato applicabile in via diretta solo se le leggi regionali non fossero state emanate (e questo è davvero scritto commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011).

Qui si inserisce un'altra discussione, che, però, appare poco importante ai nostri fini: le sentenze di cui sopra dicono che le leggi regionali che dovevano essere emanate per attuare i commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011 coincidono con le leggi note come “piano casa”, mentre altri interpreti dicono che non c'è nessun nesso tra queste due cose.

In verità queste sentenze non dicono questo e sono altresì irrilevanti per stabilire se l'art. 14 del D.P.R. possa essere utilizzato per derogare alle destinazioni d'uso, ma per spiegare perché dovete avere la pazienza di leggere un ampio percorso logico (almeno speriamo che lo sia) in giro per l'ordinamento giuridico italiano.

Cominciamo con l'esaminare cosa prevedono i commi da 9 a 14 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011.

Prevedono quanto segue:

“9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessita' di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;

b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;

c) l'ammissibilita' delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilita' assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attivita' 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 delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

12. Le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale.

14. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali. Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 9, lettera a), e' realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso

residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto”.

Perché questi commi dell’art. 5 del D.L. 70/2011 c’entrano col permesso in deroga alle destinazioni d’uso?

C’entrano perché il testo dell’art. 14 del D.P.R. 380/2001 vigente nel 2011 non prevedeva il permesso in deroga per le destinazioni d’uso. Infatti il testo allora vigente dell’art. 14 era il seguente:

“1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia.

2. Dell’avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”.

Allora il decreto legge 70/2011 ha introdotto ai commi 9 e 11 dell’art. 5 la possibilità del permesso in deroga anche per le destinazioni d’uso, ma lo ha fatto in modo confuso e pasticciato.

Dove sta il pasticcio?

Leggiamo il comma 9 dell’art. 5 del decreto legge 70:

“9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessita' di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;

b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;

c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti”.

In pratica il comma 9 ha stabilito che per le finalità ivi previste (*“incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessita' di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili”*) le Regioni dovevano approvare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge 70, leggi regionali che prevedessero, tra le altre cose, anche la ammissibilità delle modifiche delle destinazioni d’uso.

Il successivo comma 11 ha previsto una sanzione (ovvero un rimedio) per il caso in cui le regioni non avessero provveduto a emanare entro i 60 giorni queste leggi che dovevano consentire, tra le altre cose, anche le modifiche alle destinazioni d'uso e il rimedio consisteva nella possibilità di applicare il permesso in deroga di cui all'articolo 14 del D.P.R. 380/2001 per una serie di interventi (tra i quali il mutamento di destinazione d'uso) ai quali non sarebbe stato possibile farlo in base al testo dell'articolo 14 vigente nel 2011 (che abbiamo visto sopra).

Così infatti dispone il comma 11 dell'art. 5 del decreto legge 70 del 2011:

“11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre 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 delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.

Riassumendo: il legislatore del decreto legge 70/2011 voleva che le regioni emanassero (entro i 60 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 70) una legge regionale che ampliasse la possibilità di modificare **in via ordinaria** le destinazioni d'uso; la sanzione/rimedio previsto per il caso di inottemperanza da parte delle regioni era la possibilità di usare il **permesso in deroga** per modificare le destinazioni d'uso.

Ma poi il testo dell'articolo 14 del D.P.R. 380/2001 è sempre rimasto uguale o è cambiato?

Sì, è cambiato nel 2014, in forza dell'articolo 17, comma 1, lettera e), numeri 1 e 2 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha inserito nell'articolo 14 del D.P.R. 380/2001 il comma 1bis e ha modificato il comma 3.

A seguito di queste modifiche, il testo dell'articolo 14 vigente dal 2014 era il seguente:

“1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, e' ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni (1).

2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonche', nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”.

Come si può leggere, l'articolo 14 prevede dal 2014 la possibilità del permesso in deroga in via autonoma, senza la stampella dei commi 9 e 11 dell'articolo 5 del decreto legge 70 del 2011.

Quindi sarebbero sbagliate le sentenze n. 205 del 2016 del TAR Veneto, n. 3680 del 2017 del Consiglio di Stato (che conferma la 205 del 2016 del TAR Veneto), n. 140 del 2019 del TAR Veneto e la sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 2020, che riguarda gli artt. 4, c. 25°, 9, c. 2°, e 19 della legge della Regione Lazio 28/12/2018, n. 13, se esse continuassero a ragionare come se fossimo ancora nella situazione del 2011, vale a dire nella situazione in cui l'art. 14 del D.P.R. 380/2001 non prevedeva la possibilità del permesso in deroga per il mutamento di destinazione d'uso e questa possibilità era stata prevista solo dal comma 11 dell'articolo 5 del decreto legge 70/2001 e solo per il caso in cui entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione di quel decreto le regioni non avessero emanato una legge regionale per rendere possibile quello che prevede il comma 9 dell'articolo 5 del decreto legge 70/2011 (tra cui la possibilità di modificare in via ordinaria le destinazioni d'uso).

Ma, come abbiamo già premesso, le sentenze non dicono questo.

A mio giudizio, del resto, col nuovo testo dell'articolo 14 del D.P.R. è irrilevante che il fatto le leggi regionali chiamate "piano casa" non prevedano la possibilità di derogare (in via ordinaria) alle destinazioni d'uso, perché il pasticcio creato dai commi 9 e 11 dell'articolo 5 del decreto legge 70/2011 è stato superato dal legislatore nel momento in cui ha modificato l'articolo 14 (ricordiamo che erano stati proprio i limiti del testo originario dell'articolo 14 che aveva indotto il legislatore a intervenire con i commi 9 e 11 dell'articolo 5 del decreto legge 70/2011).

Ricordiamo che oggi il testo dell'articolo 14 del D.P.R. è stato ulteriormente modificato nel senso di ampliarne la portata dall'articolo 10, comma 1, lettera f), numero 2), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, come convertito dall'articolo 10, comma 1, lettera f) della legge n. 120 del 2020.

Il testo oggi vigente, a seguito di queste modifiche, è il seguente:

"1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali e' rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attivita' edilizia.

((1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga e' ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalita' di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214)).

2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, puo' riguardare esclusivamente i limiti di densita' edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonche' le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444".

A questo punto andiamo a vedere cosa dicono veramente le famose sentenze di cui sopra.

La sentenza del TAR Veneto n. 205 del 2016 dice due cose: 1) che la disciplina regionale di attuazione dell'art. 5 del D.L. n° 70 del 2011 è rappresentato dal c.d. "piano casa", vale a dire dalla legge regionale veneta n. 32 del 2013; 2) che il silenzio assenso non si applica al permesso in deroga di cui all'art. 14 del DPR n° 380 del 2001.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 3680 del 2017 conferma la sentenza del TAR Veneto n. 205 del 2016.

La sentenza del TAR Veneto n. 140 del 2019 dice che appare costituzionalmente legittimo che il legislatore regionale esercitando la propria autonomia normativa, abbia ritenuto, essendo già presenti nel proprio ordinamento istituti e procedure semplificate volte al raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore statale, non dettare una specifica ed ulteriore disciplina per il rilascio di permessi di costruire in deroga per il cambio d'uso relativi ad aree degradate. La sentenza non esclude l'applicazione del permesso in deroga di cui all'art. 14 del D.P.R. 380/2001 ai mutamenti di destinazione d'uso.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 2020 non esclude l'applicabilità dell'art. 14 del D.P.R. 380 del 2001, ma dice che: *“L'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 è stato poi oggetto di interpretazione ad opera dell'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», secondo cui «[l]e previsioni e le agevolazioni previste dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare – nell'ambito del “piano casa” – agli strumenti urbanistici, dall'altro tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo)”*.

Conclusione

Se la ricostruzione che precede è corretta, la conclusione è che oggi il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso può essere rilasciato in diretta attuazione dell'articolo 14 del D.P.R. 380/2001, senza necessità di alcuna intermediazione da parte delle leggi regionali, nei modi e nei limiti ivi previsti.

Malo, 22 gennaio 2021

Dario Meneguzzo - avvocato

Per www.italiaius.it