

Sul cambio di destinazione d'uso. Incongruenze tra DL 69/2024 e linee guida ministeriali

Il DL 69/2024 ha pesantemente modificato l'art. 23-ter del DPR 380/2001.

In particolare, il nuovo comma 1-quater recita: [omissis] Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria [omissis].

Parliamo di mutamento di destinazione d'uso di tipo "verticale", quindi da una categoria funzionale ad un'altra, nelle zone A, B e C.

Il DL 26/2024 esonera questi cambi d'uso dalla necessità di "reperimento" di aree a standard: reperimento che, in effetti, poteva essere richiesto sulla base delle norme tecniche di attuazione dei Piani Regolatori Comunali ove, per esempio, il dimensionamento degli standard a livello territoriali non era sufficiente a supportare cambi d'uso indiscriminati, in particolare verso destinazioni d'uso a maggior consumo di standard. Per lo stesso motivo, in alcune ZTO le destinazioni d'uso diverse dalla residenza potevano essere consentite solo per una parte degli immobili.

Questo perché il DM LL.PP. 1444/1968 prescrive i "rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti". Ai sensi del predetto DM gli strumenti urbanistici devono quindi calcolare gli abitanti insediabili e stabilire le destinazioni d'uso ammissibili in ogni singola ZTO affinché siano garantite le aree a standard destinate a funzioni collettive pari a 18 mq/abitante (quantomeno nelle zone C), suddivise tra aree per l'istruzione, per altre attività di interesse comune, per gioco e sport, per parcheggi.

Ora, il DL 69/2024 sembra voler rompere questo equilibrio, consentendo senza limite alcuno ("sono, altresì, sempre ammessi") l'insediamento nelle zone A, B e C di destinazioni d'uso non previste, non solo potenzialmente non supportate dal minimo di aree per funzioni collettive, ma addirittura incompatibili: sembrerebbe infatti ammesso anche il cambio di destinazione d'uso verso una destinazione "produttiva" anche in zona A.

Salvo che, a fronte di tale più ampia concessione, resta ferma (ai sensi del comma 1-ter) "la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni".

Le linee guida specificano che tali condizioni devono essere:

1. Oggettive e non discriminatorie (e fin qua, niente di strano)
2. Non desunte da quanto già contenuto negli strumenti urbanistici vigenti
3. Sorrette da adeguata motivazione (ad esempio per "salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica")

Il Ministero, insomma, sembra ipotizzare che le prescrizioni finora stabilite dagli strumenti urbanistici siano discriminatorie e non motivate.

Tali condizioni, sempre secondo le linee-guida, vanno stabilite "nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame".

Il Comune dovrà quindi predisporre uno specifico provvedimento per ribadire quanto già stabilito dallo strumento urbanistico in merito alle destinazioni d'uso ammesse nelle zone A, B e C, con una motivazione per così dire "rafforzata": tale motivazione potrà basarsi anche sull'assenza di aree a standard oppure sarebbe un'elusione della novella normativa?

Sulla tipologia di provvedimento da adottare, le linee guida sembrano lasciare al Comune ampia discrezionalità (“forme ritenute idonee”) ma in realtà il comma 1-ter stabilisce che le condizioni siano “fissate dagli strumenti urbanistici”, quindi una semplice deliberazione consiliare anziché una procedura di variante al piano potrebbe essere illegittima.

Alla fine, i Comuni saranno costretti a modificare lo strumento urbanistico per ribadire quanto già stabilito dallo strumento urbanistico. Con buona pace dell'efficienza dell'azione amministrativa.

* * *

Nei casi di cambio di destinazione d'uso le linee guida ministeriali introducono inopinatamente l'esonero dal pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria, perché “correlati alle opere di urbanizzazione necessarie all'utilizzo degli edifici”. In realtà il DL 69/2024 non esonera affatto i cambi di destinazione d'uso dal *pagamento* di oneri, ma dispensa dal “reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale”.

Per chiunque mastichi la materia, ma non per il Ministero, è perfettamente chiaro che “aree per servizi”, “opere di urbanizzazione primaria” e “oneri di urbanizzazione primaria” sono tre cose diverse.

Le “aree per servizi” sono, a mente dell'art. 3 del DM LL.PP. 1444/1968, i famosi 18 mq/abitante da reperire a livello di strumento urbanistico generale e comprendono aree destinate a verde, parcheggi, impianti sportivi, edifici pubblici o di interesse pubblico (con esclusione delle sedi viarie).

Le “opere di urbanizzazione primaria” sono (come definite dalla legge 847/1964) le strade, i parcheggi, le aree verdi attrezzate e le reti tecnologiche dei pubblici servizi.

Gli “oneri di urbanizzazione” sono stati introdotti dalla L.10/1977 (quindi ben dopo l'introduzione dei concetti di aree a standard e di opere di urbanizzazione) e costituiscono un “corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del concessionario a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione e in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae, senza alcun vincolo di scopo in relazione alla zona interessata alla trasformazione urbanistica e indipendentemente dalla concreta utilità che il concessionario può conseguire dal titolo edificatorio e dall'ammontare delle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere stesse” (Consiglio di Stato, sentenze 2881/2017 e 4576/2017).

È evidente, quindi, che la tesi ministeriale secondo cui “imporre la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria si risolverebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione)”, oltre a discostarsi dalla previsione normativa (che dice tutt'altro), non ha alcun fondamento giuridico.

Anche perché, quantomeno nella Regione Veneto, nel caso di cambio di destinazione d'uso va corrisposta la “differenza fra il nuovo uso e il precedente” (art. 81 LR 61/1985), quindi non sussisterebbe in ogni caso la temuta duplicazione dei costi, ma solo un conguaglio nel caso in cui la nuova destinazione sia più onerosa della precedente.

Resta ora l'ingrato compito, per i tecnici comunali, di far capire a cittadini e imprese che quanto scritto dal Ministero non è quello che ha scritto il legislatore e che quindi gli oneri primari vanno corrisposti.

Povegliano, 24 febbraio 2025

Per www.italiaus.it

Arch. Stefano Anzanello