

## SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNALETTURA ALLEGATA

REG/2023/790234

DEL 07/08/2023

Al Comune di XXX

OGGETTO: disciplina del **cambio d'uso da Superficie Accessoria (SA) a Superficie Utile (SU)**, nell'ambito di un intervento di RE ricostruttiva.

1. Viene richiesto parere in merito ad un intervento edilizio con il quale un privato, intenderebbe operare un intervento di RE ricostruttiva, *“che prevede la demolizione dei vani interrati esistenti e la ricostruzione degli stessi fuori terra”*, su un edificio in centro storico per il quale è ammessa la ristrutturazione edilizia.

Secondo il proponente, tale intervento, alla luce della definizione di “Volume Totale” di cui alla voce n. 26 delle DTU *“avverrebbe a parità di volume rispetto all'esistente, in quanto si ricollocano fuori terra dei vani – che rientrano nella definizione edilizia di ‘volume’ – prima collocati entro terra”*.

L'amministrazione comunale richiedente il parere, dopo aver espresso la preoccupazione che se la legittimità di questa modalità di intervento fosse confermata *“potrebbe creare delle implicazioni rilevanti, in particolare sui tessuti storici dei nuclei urbani”*, elenca una serie di disposizioni statali e regionali che *“in linea di principio escludono che i piani urbanistici possano prevedere un aumento delle volumetrie preesistenti nei centri storici”*.

2. Il quesito pare fare riferimento all'attuale definizione della c.d. “RE ricostruttiva” (che cioè prevede la demolizione e ricostruzione dell'edificio), che per effetto delle recenti innovazioni normative consente significative trasformazioni dell'edificio preesistente pur mantenendo **il vincolo del rispetto della volumetria complessiva**, fatte salve *“le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per*

*l'efficientamento energetico*” e gli eventuali **incentivi volumetrici** “*nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, ... per promuovere interventi di rigenerazione urbana*” (art. 3, comma 1, lettera d) del DPR n. 380 del 2001).

Ebbene, anche il Comune sembra ritenere che, dal momento che la definizione di volumetria complessiva, presente nelle DTU, si riferisce indifferentemente a tutti i piani della costruzione (e debba calcolarsi come il prodotto della superficie di tutti i piani della costruzione per la loro altezza lorda), un intervento di RE ricostruttiva, potendo riconfigurare legittimamente le caratteristiche planivolumetriche dell'edificio, possa anche trasformare liberamente i locali posti al piano interrato in un (nuovo) piano fuori terra, dal momento che rimarrebbe invariata la volumetria complessiva dell'edificio.

Occorre tuttavia considerare il fatto che i piani interrati, non presentando i requisiti igienico sanitari richiesti dalla normativa vigente per la funzione abitativa, possono essere adibiti unicamente a funzioni “*accessorie a servizio indiretto dei vani principali*” cioè dei locali della “*unità immobiliare di tipo residenziale ... rappresentati da saloni, camere, cucina*” <sup>(1)</sup>. **Pertanto, l'attuale piano interrato, anche nell'ipotesi in esame, costituisce una superficie accessoria dell'unità immobiliare (che appunto può essere adibita a vani accessori quali garages, cantine, ripostigli e altri locali accessori) e non certo una superficie utile della stessa (2).**

Conseguentemente, l'intervento edilizio avente le caratteristiche sopra descritte deve essere qualificato come un **cambio d'uso da superficie accessoria a superficie utile, che si accompagna ad opere edilizie che presentano le caratteristiche della RE ricostruttiva, ed occorre, di conseguenza, verificare in quali ipotesi tale intervento edilizio sia ammissibile.**

Per una attenta ricostruzione della qualificazione giuridica di questo intervento e della disciplina statale ad esso applicabile, appare utile riportare quanto esposto dalla Corte di **Cassazione penale, sez. 3<sup>a</sup>, nella sentenza n. 11303 del 2022:**

---

<sup>1</sup> Così recitano rispettivamente le definizioni di “*Locale/vano accessorio a servizio indiretto dei vani principali*”, e di “*Vano principale*”, di cui al *Glossario delle definizioni tecniche in uso nel settore economico-immobiliare predisposto dall'Agenzia del territorio (ora Agenzia delle entrate), versione II, anno 2008, pag. 139 e 212.*

<sup>2</sup> Circa il principio generale che “*Ai fini dell'agibilità, i locali computati come superficie utile devono comunque presentare i requisiti igienico sanitari, richiesti dalla normativa vigente a seconda dell'uso cui sono destinati*”, si veda la definizione di *Superficie utile -n. 18 delle DTU.* Circa i locali riconducibili alla nozione di *superficie accessoria*” si veda la definizione n. 19 delle DTU.

“4. ...merita infatti di essere chiarito che, nell'ambito di un'unità immobiliare ad uso residenziale, devono **distinguersi i locali abitabili in senso stretto dagli spazi «accessori»** che, secondo lo strumento urbanistico vigente, non hanno valore di superficie edificabile e non sono presi in considerazione come superficie residenziale all'atto del rilascio del permesso di costruire: autorimesse, cantine e "locali di servizio" rientrano, di norma, in questa categoria.

**Perciò non è possibile ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage, di un magazzino o di una soffitta in un locale abitabile;** senza considerare i profili igienico-sanitari di abitabilità del vano, in ogni caso si configura, infatti, un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria autorizzate con l'originario permesso di costruire. Quindi, deve ritenersi che **il cambio di destinazione d'uso tra locali accessori e vani ad uso residenziale integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico**, con conseguente assoggettamento al regime del permesso di costruire, e ciò indipendentemente dall'esecuzione di opere.

5. Trattasi peraltro di principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Salerno, sez. I, 14/05/2018, n.742; T.A.R. Lazio, sez. II, 26/07/2018, n.8452).

Deve infatti ritenersi che solo il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie omogenee non necessita di permesso di costruire (in quanto non incide sul carico urbanistico), mentre, allorché lo stesso intervenga tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee, così come tra locali accessori e vani ad uso residenziale, **integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico**, con conseguente assoggettamento al regime del permesso di costruire, e ciò indipendentemente dall'esecuzione di opere che, comunque, nel caso di specie sono presenti (T.A.R. Lazio, sez. II, 04/04/2017, n.4225). Infatti, **neanche il cambiamento di destinazione d'uso senza realizzazione di opere edilizie costituirebbe un'attività del tutto libera e priva di vincoli, non potendo comportare la vanificazione di ogni previsione urbanistica che disciplini l'uso nel territorio del singolo Comune** (T.A.R. Lazio, sez. II, 14/09/2020, n. 9570).

In definitiva, dunque, come già sottolineato da recente giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Campania, sez. VIII, 05/03/2019, n.1212), nel caso di trasformazione dei vani accessori in vani abitabili, è da ritenersi che venga meno il rispetto degli elementi formali/strutturali dell'organismo edilizio (intendendosi per "elementi formali" quelli attinenti alla disposizione dei volumi, elementi architettonici che distinguono in modo peculiare il manufatto, configurando la sua immagine caratteristica; mentre, gli "elementi strutturali" sono quelli che materialmente compongono la struttura dell'organismo edilizio), i quali non vanno giustapposti, bensì considerati sinteticamente come espressivi dell'identità dell'edificio residenziale, che è connotato non solo tipologicamente, ma anche con individualità, dalla previsione di una determinata proporzione di elementi accessori, la cui eliminazione trascende l'ambito della mera conservazione, sia pure intesa dinamicamente.

Questo tipo di mutamento (da locale accessorio o pertinenza a vano abitabile, attuabile con un intervento di tipo ristrutturativo), presenta allora carattere urbanisticamente rilevante, così da

*richiedere il permesso di costruire per la sua esecuzione, essendo del tutto assimilabile ad un cambio di categoria riconducibile all'art. 23-ter, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, come tale avente rilevanza urbanistica ai sensi del punto 39 della tabella A - Edilizia allegata al decreto SCIA 2 (d.lgs. n. 222/2016).".*

3. Calando i principi affermati dalla pronuncia giurisprudenziale appena riportata nella disciplina di dettaglio regionale da applicare al caso concreto, si può dunque affermare quanto segue.

**Circa la qualificazione giuridica e il titolo abilitativo richiesto**, l'intervento in discussione, di per sé, costituisce una ipotesi di **cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, con opere**, che, ai sensi dell'art. 28, comma 6-bis, della L.R. n. 15 del 2013, "è **soggetto al titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso**".

Pertanto, dal momento che tale mutamento d'uso è operato nell'ambito di un intervento di demolizione e ricostruzione a parità di volume complessivo, l'intervento si ritiene possa qualificarsi di **RE ricostruttiva, con aumento di carico urbanistico per mutamento di destinazione d'uso** (per la trasformazione di una quota di superficie accessoria in superficie utile dell'unità immobiliare).

**Quanto alla ammissibilità della trasformazione della SA del piano interrato in SU in piano fuori terra**, si rileva che essa, come ogni attività edilizia è comunque subordinata al rispetto di quanto disposto dall'art. 9, comma 3, della L.R. n. 15/2013 che, si ricorda, espressamente dispone che:

"3. I titoli abilitativi devono essere conformi alla **disciplina dell'attività edilizia** costituita:

- a) dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica e edilizia;
- b) dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;
- c) dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'articolo 11;
- d) dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile."

Nel caso di specie, presupposti per la trasformazione più volte citata sono quindi, principalmente:

- **l'ammissibilità dell'intervento rispetto alle previsioni del Piano urbanistico**, sotto il profilo in particolare della sua rispondenza ai **parametri ed indici di edificabilità assegnati all'area**

**di pertinenza dell'edificio**; in altre parole, occorre che le previsioni del piano urbanistico vigente al momento della presentazione del titolo, da una parte, **prevedano una potenzialità edificatoria** attribuita all'area di pertinenza, in termini di superficie utile (o abitativa) non utilizzata dall'edificio esistente (dato non specificato nel quesito); dall'altra, **non stabiliscano norme preclusive dell'intervento**, quali per esempio una disposizione che prescriva un certo rapporto tra SU e SA, magari rispettato in sede di costruzione dell'immobile ma che sarebbe disatteso per effetto della trasformazione ipotizzata, ecc.;

- **il rispetto di ogni altra normativa applicabile all'intervento in esame**, contenuta in leggi, piani sovraordinati o nel regolamento edilizio (tra cui eventuali limiti alle trasformazioni ammissibili, limiti massimi di altezza dell'edificio, ecc.) o che derivi da eventuali vincoli paesaggistici, ambientali, ecc. che gravano sull'immobile. Nell'ambito di questa verifica, l'amministrazione comunale può riconsiderare l'applicabilità al caso di specie delle norme elencate nella richiesta di parere.

**Quanto al contributo di costruzione**, si ritiene che per questo intervento (se ritenuto ammissibile dal Comune) siano dovuti, a norma del **punto 1.3.5., lett. c), della DAL n. 186 del 2018**:

- oltre agli **oneri di urbanizzazione previsti per l'intervento di ristrutturazione edilizia senza aumento di carico per l'intera superficie dell'unità immobiliare** (oggetto di demolizione e ricostruzione);
- il conguaglio tra gli oneri dovuti per la nuova SU e quelli versati per la precedente SA, cioè **la differenza tra gli oneri che oggi sono richiesti in caso di nuova costruzione della superficie utile residenziale derivante dal mutamento della destinazione d'uso e quanto pagato all'atto della costruzione dell'edificio per la medesima superficie, in quanto accessoria.**

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

*firmato digitalmente*

GS