

**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 SEGNAURA ALLEGATAREG PG/2024/772152  
DEL 16/07/2024Spett.le  
Comune di XXXX

Alla c.a. XXXX

Alla c.a. XXXX

Spett.le  
Comune di XXXX

Alla c.a. XXXX

Spett.le  
Comune di XXXX

Alla c.a. XXXX

Alla Sig.a XXXX

**OGGETTO: Cambio d'uso da Superficie Accessoria in Superficie Utile, con o senza opere.**

**I.** Sono pervenute dagli operatori in indirizzo diverse richieste di chiarimenti sulla disciplina del cambio d'uso da Superficie Accessoria (SA) in Superficie Utile (SU), con o senza opere, per conoscere:

1. La **categoria d'intervento**;
2. Il **titolo edilizio richiesto**;
3. Il **contributo di costruzione dovuto**.

**II.** Rispetto, anzitutto, all'individuazione della **categoria d'intervento**, come già precisato dall'Ufficio nel parere P.G. 790234 del 07/08/2023<sup>1</sup>, la conversione di SA<sup>2</sup> in SU<sup>3</sup>, ancorché **all'interno della medesima categoria funzionale**, ed anche quando **non sia accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie**, costituisce un intervento di **<Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante>** da ricondurre all'art. 28 della L.R. n. 15 del 2013 (art. 23-ter, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001).

In tale senso si è infatti da tempo espresso l'univoco orientamento della giurisprudenza amministrativa e penale, rimarcando come:

- *“nell'ambito di una unità immobiliare ad uso residenziale, devono **distinguersi i “locali abitabili in senso stretto dagli spazi “accessori” e “non è possibile ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage, di un magazzino o di una soffitta in un locale abitabile”<sup>4</sup>;***
- ***una tale modifica “incide sul carico urbanistico e quindi sul calcolo degli standard urbanistici che devono essere conseguentemente adeguati alla maggiore pressione antropica che si determina in conseguenza della maggiore superficie residenziale e dell'incremento dei volumi utilizzabili a fini abitativi. Non può infatti revocarsi in dubbio che nel caso di conversione di superficie accessoria in superficie ad uso abitativo, si determini un aumento di superficie utile, seppur in assenza di aumento di superficie calpestabile, con conseguente incremento della capacità insediativa”<sup>5</sup>;***
- *“questo tipo di mutamento (da locale accessorio o pertinenza a vano abitabile, attuabile con un intervento di tipo ristrutturativo), presenta allora carattere urbanisticamente rilevante, ...essendo del tutto assimilabile ad un cambio di categoria riconducibile al d.P.R. n. 380 del 2001, art. 23-ter, comma 1, come tale avente rilevanza urbanistica ai sensi del punto 39 della tabella A - Edilizia allegata al decreto SCIA 2 (D.Lgs. n. 222 del 2016)”<sup>6</sup>”.*

---

<sup>1</sup> V. Parere 790234 del 07/08/2023 disponibile al link [https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-in-merito-alla-disciplina-del-cambio-d2019uso-da-superficie-accessoria-sa-a-superficie-utile-su-nell2019ambito-di-un-intervento-di-re-ricostruttiva/parere\\_prot\\_790234\\_07-agosto-2023.pdf](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-in-merito-alla-disciplina-del-cambio-d2019uso-da-superficie-accessoria-sa-a-superficie-utile-su-nell2019ambito-di-un-intervento-di-re-ricostruttiva/parere_prot_790234_07-agosto-2023.pdf)

<sup>2</sup> V. definizione di cui al **p.to 19 delle DEFINIZIONI TECNICHE UNIFORMI** (Allegato II alla DGR n. 922 del 28/06/2017 e ss.mm.ii);

<sup>3</sup> V. definizione di cui al **p.to 18 delle DTU**;

<sup>4</sup> TAR Lazio- Roma n. 4577/2017, TAR Emilia Romagna-Parma, 09.11.2021 n. 268 e TAR Sicilia-Catania, Sez. III, 10.11.2021 n. 3343;

<sup>5</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 05/07/2023, n. 6572;

<sup>6</sup> Cass. pen., Sez. III, 04/02/2022, n. 11303;

In definitiva, tale intervento determina un <Mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso>, da ricondurre alla **RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA sia in ipotesi di mutamento di SA in SU senza opere, sia nei casi di mutamento di SA in SU con opere connesse**<sup>7</sup>, considerando che:

- tale è la categoria d'intervento cui fare riferimento per la trasformazione di organismi edilizi *“mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto od in parte diverso dal precedente”* (lett. f) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013 in conformità all'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001);
- la categoria della **manutenzione straordinaria**, secondo quanto prescritto dalla lett. b) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013, **include solo gli interventi che “non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico”**.

**III.** Quanto al **titolo edilizio** richiesto, occorre considerare che la giurisprudenza<sup>8</sup> che si è espressa sul tema ha ritenuto comunque necessario un Permesso di Costruire, visto l'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380/2001 per cui: *“... sono subordinati a permesso di costruire: ... c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente...”*.

Senonché, come noto, ai sensi del successivo art. 22, comma 4, dello stesso d.P.R. 380/2001 è facoltà delle Regioni ampliare l'ambito degli interventi soggetti a SCIA in luogo del PdC. Esercitando questa facoltà, la Regione Emilia-Romagna, con l'art. 13, comma 1-bis, della L.R. 15/2013, ha stabilito che *“Ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del d.p.r. n. 380 del 2001, sono inoltre soggetti a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia ..., di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del d.p.r. n. 380 del 2001”*.

Lo stesso art. 13, comma 1, lett. e), della L.R. n. 15/2013 espressamente dispone che è *“obbligatoriamente subordinat[o] a SCIA [l' intervento di ]...: e) mutamento di destinazione d'uso senza opere che comporta aumento del carico urbanistico”*.

---

<sup>7</sup> Visto l'art. 28, comma 6 - bis, della L.R. n. 15/2013, per cui: *“Il mutamento di destinazione d'uso con opere è soggetto al titolo abilitativo [N.B. e dunque alla categoria edilizia] previsto per l'intervento”* potrebbero configurarsi anche ipotesi in cui mutamento d'uso si accompagni con opere ulteriori (si pensi ad una demolizione e ricostruzione con un ampliamento e contestuale conversione di SA in SU); tale casistica segue sia per il titolo, sia per il contributo l'ordinaria disciplina di riferimento per gli interventi di nuova costruzione;

<sup>8</sup> Cfr. Tar Campania - Napoli, sez. VI, 19.07.2021, n. 4999; Tar Liguria - Genova, sez. I, 26/07/2017, n. 682 e Cass. pen., Sez. III, 04/02/2022, n. 11303, n. 13703/2022 e n. 22631/2022;

Ne consegue che **il titolo richiesto per il cambio d'uso da SA in SU, senza opere o con opere di RE, è la SCIA.**

IV. Per il **calcolo del contributo di costruzione**, si forniscono le seguenti indicazioni.

- **QUANTO AGLI ONERI (U1 ed U2)**, in ipotesi di mutamento **di SA in SU, senza opere o con opere limitate alla superficie oggetto del mutamento d'uso**, l'onere è calcolato applicando gli oneri della RE edilizia con aumento di CU alla SA interessata dal mutamento in SU<sup>9</sup>.
- **PER LA QUOTA DEL COSTO DI COSTRUZIONE (QCC):**

a) **Nel caso di mutamento di SA in SU senza opere.**

Il calcolo della QCC dovrà essere effettuato secondo quanto previsto dal par. 5.4.2 della DAL n. 186/2018, ovvero con l'utilizzo della Scheda B (Scheda D per le categorie funzionali diverse dal residenziale), ma con l'accorgimento di **applicare un'incidenza del 40%, pari alla differenza tra quanto già pagato ai fini della quota del costo di costruzione come superficie accessoria<sup>10</sup> e quanto invece paga la superficie utile**. La superficie di riferimento cui applicare l'incidenza del 40% "a conguaglio" sarà ovviamente solo la superficie interessata dalla trasformazione di SA in SU.

b) **Nel caso di mutamento di SA in SU con opere di RE conservativa.**

Il calcolo della QCC dovrà essere effettuato sempre con l'utilizzo della Scheda B (Scheda D per le categorie funzionali diverse dal residenziale), con l'accorgimento di applicare un'incidenza pari al 40%, per quanto detto nel precedente punto a), o superiore in ragione dell'incidenza effettiva delle opere da realizzare per il mutamento d'uso di SA in SU.

V. Appare opportuno, da ultimo, un chiarimento in merito agli **edifici unifamiliari** cioè alla fattispecie di esonero dal contributo di costruzione di cui all'**art. 32, comma 1, lett. f) della L.R. n.**

---

<sup>9</sup> Pur se, per quanto detto, la **conversione di SA in SU** configura una **ristrutturazione edilizia (RE) con aumento di CU**, in cui l'aumento di CU deriva da un **mutamento della destinazione d'uso** (p.to 1.3.5, lett. c), si ritiene che la formula di calcolo degli oneri di riferimento per questa peculiare ipotesi di cambio d'uso all'interno della medesima categoria funzionale sia quella di cui all'art. 1.3.5 lett. a), che prevede l'applicazione della tariffa della RE con aumento di carico urbanistico per la "nuova superficie utile", data dalla trasformazione della superficie accessoria esistente. La prima formula (p.to 1.3.5. lett. c) è infatti applicabile solo per cambi d'uso tra funzioni disomogenee e non all'interno della stessa categoria;

<sup>10</sup> Si ricorda infatti che la superficie di riferimento per il calcolo della QCC è la **superficie complessiva (SC)** in cui la quota di superficie accessoria viene considerata al 60% (v. **pto. 21 delle DTU**).

**15/2013**, secondo il quale: “*Il contributo di costruzione non è dovuto: ...f) per gli interventi (di ristrutturazione edilizia o) di ampliamento in misura non superiore al 20 per cento della superficie complessiva di **edifici unifamiliari.***”

Si ritiene pertanto che negli **edifici unifamiliari**<sup>11</sup> l'**aumento della superficie complessiva** conseguente alla conversione di superficie accessoria in utile, se si mantenga entro il **tetto massimo del 20% della superficie complessiva esistente, sia esonerato dal contributo di costruzione.**

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

*firmato digitalmente*

SaGa

---

<sup>11</sup> In merito alla definizione di edificio unifamiliare si rinvia al parere dell'Ufficio PG/2020/816255 del 10/12/2020 al link:

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-alla-definizione-di-edificio-unifamiliare-e-sulle-piscine-che-non-hanno-caratteristiche-di-pertinenza>

circa i limiti posti dalla giurisprudenza all'applicazione di questo istituto si veda quanto specificato nel parere n. 1079603 del 19 ottobre 2022, disponibile nel seguente link:

[https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-a-casi-di-non-applicazione-dell2019esonero-dal-contributo-di-costruzione-per-edifici-unifamiliari/parere3\\_prot\\_1079603\\_19-ottobre-2022.pdf](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-a-casi-di-non-applicazione-dell2019esonero-dal-contributo-di-costruzione-per-edifici-unifamiliari/parere3_prot_1079603_19-ottobre-2022.pdf)