Restauro e risanamento conservativo e mutamenti d'uso: una sentenza problematica della Corte di Cassazione ed un tempestivo "rimedio" normativo

Data di pubblicazione: 09/08/2017

Chi da molti anni si confronta quotidianamente con i problemi legati alla corretta *qualificazione tecnico-giuridica* degli interventi edilizi ha assistito alla graduale modifica della definizione degli interventi operata prima dalla lunga serie di DL che precedettero l'approvazione – nel 2001 – del TU edilizia e, in seguito, dalle numerose modifiche apportate al DPR 380 stesso.

Una delle più recenti è quella contenuta nell'art. 65-bis della legge n. 96 del 2017 di conversione del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (cd. "Manovrina").

Accade sempre più di frequente che alcuni pronunciamenti giurisprudenziali obblighino il legislatore – tanto quello statale che quello regionale – ad intervenire "a posteriori", per precisare meglio le proprie leggi o per correggere formulazioni poco chiare.

In questo caso la modifica è la diretta conseguenza della sentenza della Corte di Cassazione 14 febbraio 2017, n. 6873 e degli effetti da essa innescati nel capoluogo toscano e, potenzialmente, anche in altre Regioni (soprattutto in quelle che operano in sostanziale applicazione diretta del DPR 380).

La Corte ha confermato un criterio di qualificazione degli interventi che i "vecchi" tecnici comunali hanno utilizzato per molti anni (prima dell'attuale incertezza normativa), vale a dire che il cambio di destinazione d'uso accompagnato da opere edilizie – a prescindere dalla loro entità – configura sempre un intervento di *ristrutturazione edilizia*.

In proposito, la Suprema Corte, richiamando principi da essa già stabiliti in un precedente pronunciamento, conferma che *"la categoria "ristrutturazione edilizia" a fronte del più ristretto ambito di quelle del "risanamento conservativo" e del "restauro" come configurate dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e dal Decreto Legislativo n. 42 del 2004, (comporta) la radicale ed integrale trasformazione dei componenti dell'intero edificio, con mutamento della qualificazione tipologica e degli elementi formali di esso, comportanti l'aumento delle unità immobiliari nonché l'alterazione dell'originale impianto tipologico - distributivo e dei caratteri architettonici"*. E prosegue: *"Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, deve ricordarsi che, qualora esso venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza (ipotesi ricorrente nella vicenda in esame), si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia secondo la*

definizione fornita dall'articolo 3, comma 1, lettera d) del cit. T.U., in quanto l'esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente". L'intervento rimane assoggettato, pertanto, al previo rilascio del permesso di costruire con pagamento del contributo di costruzione dovuto per la diversa destinazione". Precisa inoltre che: "Non ha rilievo l'entità delle opere eseguite, allorché si consideri che la necessità del permesso di costruire permane per gli interventi: - di manutenzione straordinaria, qualora comportino modifiche delle destinazioni d'uso (articolo 3, comma 1, lettera b, del cit. T.U.); - di restauro e risanamento conservativo, qualora comportino il mutamento degli "elementi tipologici" dell'edificio, cioè di quei caratteri non soltanto architettonici ma anche funzionali che ne consentano la qualificazione in base alle tipologie edilizie (articolo 3, comma 1, lettera c, cit. T.U.). (...)".

Per correre ai ripari, un emendamento alla *Manovrina* ha provveduto a "ritoccare" la definizione degli interventi di *restauro e risanamento conservativo* dell'articolo 3 del DPR n. 380/2001, originariamente qualificati come quelli "*(...) rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. (...)*".

L'emendamento (ora divenuto legge) ha sostituito le parole: "*ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili*" con: "*ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi*", implicitamente ammettendo che la precedente definizione non ricomprendeva il cambio d'uso a seguito della realizzazione delle opere di restauro e risanamento conservativo.

Le tabelle allegate al cd. decreto "Scia 2" (D. Lgs. n. 222/2016) avevano peraltro già provveduto ad integrare il quadro normativo statale in materia di ristrutturazione edilizia legata a cambi di destinazione d'uso, considerando la *rilevanza urbanistica* del mutamento d'uso – introdotta nel 2014 con l'art 23 ter del TU edilizia – nell'individuazione dei titoli abilitativi necessari.

Se oggi dunque la qualificazione tecnico-giuridica degli interventi di "*restauro e risanamento conservativo*" ammette *anche* il mutamento delle destinazioni d'uso (rilevante o meno), pare tuttavia permanere qualche dubbio sul carattere risolutivo del "rimedio" normativo introdotto, che potrebbe essere risolto – quantomeno a livello regionale – attraverso l'autonoma disciplina prevista dall'articolo 10 comma 2 del DPR 380.